

O IMPOSTO SOBRE ATIVOS

João Ricardo S.T. da Motta (*)

Resumo

O artigo visa mostrar que a introdução de um imposto sobre ativos das empresas e indivíduos, no Brasil, em um contexto de ampla reforma da estrutura tributária, permite a redução da atual tributação indireta em cascata, amplia a base de arrecadação direta, permitindo, se desejável, um corte nas alíquotas de impostos, sem perda expressiva na arrecadação.

Palavras-chave

imposto sobre ativos, imposto de renda, carga tributária

Abstract

This paper shows that the introduction of an asset tax on Brazilian enterprises and individuals, in the context of a major tax reform, allows the reduction of current indirect cascade taxes, the increase in the direct tax base, and if desirable cut in tax rates without significant loss of revenue.

Key words

asset tax, income tax, tax burden

O autor é Assessor Legislativo do Núcleo de Economia e Finanças da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados e Doutorando em Economia pela EPGE/FGV.

(*) Este trabalho foi realizado para constar do Relatório Final da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, instituída pelo Governo Federal, em março de 1992. Agradeço a valiosa colaboração dos Professores Sérgio Ribeiro da Costa Werlang e Augusto Jefferson Lemos.

1 - Introdução Teórica

1.1 - Introdução

Um imposto sobre ativos brutos tem sido introduzido em alguns países em desenvolvimento, onde vários fatores, mais notadamente a alta inflação, abrem a possibilidade de que empresas viáveis declarem perdas para fins de imposto de renda.

Na América Latina, em particular, há duas razões básicas para a introdução desse imposto: primeiro, a necessidade de receitas adicionais em países com planos de estabilização em andamento; segundo, a constatação de que os impostos tradicionais sobre a renda das empresas não funcionam bem em ambientes inflacionários, porque a base de incidência destes impostos é, em geral, erodida pela inflação. Além disso, as empresas acumulam grandes perdas que podem ser carregadas para anos futuros e garantir-lhes escapar do pagamento de qualquer imposto por vários anos. De fato, em muitos países observa-se que empresas aparentemente viáveis têm, continuamente, declarado perdas para as autoridades fiscais.

O país que primeiro introduziu um imposto como este foi o México, em 1988, que se tornou efetivo em 1989 e por razões técnicas e operacionais foi bastante modificado em 1990, 1991 e 1992. Tal imposto incide basicamente sobre os ativos brutos de empresas e parte dos ativos dos indivíduos envolvidos em atividades empresariais, a uma taxa de 2%. Em 1989 a Argentina introduziu um imposto similar, que se tornou efetivo em 1990, a uma taxa de 1%. Ambos são impostos anuais calculados na base dos ativos declarados por empresas e outros contribuintes que possuem ativos reais. Bolívia, Costa Rica, Peru e Uruguai vêm considerando a introdução de impostos semelhantes. Estima-se que, na próxima década, o imposto sobre ativos brutos será difundido para outros países da América Latina e, provavelmente, para países de outras partes do mundo.

Apesar do imposto sobre ativos só haver sido introduzido recentemente, figurando como um desenvolvimento tecnológico no campo dos impostos, a idéia econômica em que se baseia possui um respeitável antecedente histórico, que remonta ao século XVII e que, neste século, mereceu a atenção de dois destacados economistas europeus, o italiano Luigi Einaudi

e o francês Maurice Allais. Tais antecedentes são analisados no próximo tópico.

1.2 Antecedentes Históricos

A idéia central implícita na cobrança de um imposto que tenha como base de cálculo o valor dos ativos é atingir a renda que esses ativos geram. Essa idéia parece ter sido originada no Principado de Milão em 1760, quando uma lista cadastral de valores de terra foi introduzida por lei e as atividades agrícolas não mais foram taxadas por alguma estimativa da renda gerada por elas, mas pelo valor da terra. Este novo imposto ignorava as condições pessoais dos proprietários. Numa análise posterior, em 1839, o economista italiano Carlo Cattaneo afirmou que o principal efeito deste imposto foi desestimular o lazer e estimular o esforço, pois uma vez que o imposto era estimado na base de um valor cadastral todas as melhorias sucessivas eram isentas; quanto melhor fosse cultivada a terra, menor seria o imposto. Ele atribuiu a este imposto a prosperidade econômica que ocorreu a partir de sua introdução no Principado de Milão.

Os princípios expostos por Cattaneo foram aceitos e desenvolvidos por Luigi Einaudi, economista italiano, que após a 2ª Guerra Mundial esteve à frente do Banco Central da Itália e da Presidência da República Italiana. Einaudi foi um dos mais respeitados estudiosos de finanças públicas na primeira metade deste século. Há quase 60 anos atrás Einaudi apresentou suas idéias sobre o que ele denominava "imposto ótimo" Argumentava contra um imposto baseado na renda efetiva do contribuinte, por ele descrito como "tecnicamente impossível" e "economicamente desastroso", por seus efeitos nos incentivos à geração de renda. Defendia um imposto baseado na "renda média", que significava para ele a renda que seria recebida num dado ano por um contribuinte que:

- a) trabalhou um número médio de horas;
- b) utilizou um nível médio de esforço;
- c) correu um risco médio;
- d) usou a tecnologia média do momento.

Um imposto de renda baseado na "renda média" ou na "renda normal", segundo Einaudi, estimularia a produção e contribuiria para o crescimento econômico. O conceito de renda normal é ainda freqüentemente discutido na Itália, com muitos defensores, e tem surtido algum efeito sobre a recente legislação de impostos italiana. Os impostos "presumidos" adotados em vários outros países são, geralmente, uma aplicação desse conceito.

Einaudi afirmava que a idéia não era limitada somente às terras, mas poderia ser aplicada à taxaço de rendas comerciais, industriais e profissionais. Argumentava que os contribuintes, ao serem taxados na base de uma renda média e não na sua renda efetiva, teriam um incentivo a produzir acima da média, pois este excesso seria onerado com alíquota marginal nula, ou seja, o esforço adicional para a geração de renda superior à média estaria isento. Sustentava, ainda, que a determinação da "renda normal" para uma dada categoria de contribuintes seria mais fácil do que tentar aferir a renda efetiva de cada contribuinte individualmente, como é feito nos sistemas de imposto de renda modernos.

O ganhador do Prêmio Nobel em economia Maurice Allais também tratou de um imposto semelhante ao imposto sobre ativos em seus escritos. Allais propôs um sistema tributário baseado em um imposto geral sobre ativos físicos, um imposto geral sobre o consumo e algumas outras fontes de receita. O imposto geral sobre ativos físicos seria arrecadado com uma alíquota uniforme de 2% e substituiria os impostos de renda de pessoa física e jurídica. A base do imposto incorporaria apenas os ativos físicos. Não incluiria títulos, ações, encaixes monetários e outros ativos não físicos. Nenhuma dedução seria permitida. Allais propôs um esquema engenhoso para declarar e determinar o valor dos ativos. O contribuinte apresentaria uma declaração anual na qual listaria e proveria um valor estimado para cada um e todos os ativos físicos localizados em uma dada municipalidade ou distrito. Um pagamento igual a 2% do valor declarado dos ativos acompanharia a declaração. O contribuinte poderia optar por permanecer anônimo, se assim desejasse, desde que provesse a lista completa dos ativos que lhe pertencessem e enviasse pagamento integral. A autoridade administrativa responsável pela arrecadação tornaria pública a lista de todos os ativos reportados e os valores declarados. Esta não teria o poder de questionar os valores declarados, mas poderia comprar qualquer ativo que considerasse subavaliado, desde que pagasse um preço equivalente a 140% do preço declarado. Qualquer pessoa

também poderia propor a compra de qualquer ativo da lista publicada, a 150% do valor declarado. A formulação da proposta, no entanto, seria acompanhada por um depósito substancial para desencorajar tentativas frívolas. O contribuinte que possuísse o ativo sob consideração deveria ter a opção de responder, mediante o pagamento de 5% do valor declarado, caso a proposta de compra fosse feita pela administração e 10% do valor declarado se a proposta fosse feita por alguém mais. No último caso, metade do pagamento feito pelo contribuinte iria para a pessoa que se ofereceu para comprar o ativo a 150% do seu preço.

Allais argumentava que este imposto geral sobre ativos físicos estimularia investimentos, seria igualitário e reduziria a evasão de impostos a praticamente zero. De fato, se o sistema funcionasse, o trabalho da administração seria reduzido a apenas aferir se todos os ativos foram reportados, função muito mais simples do que aferir valores.

1.3 - O Imposto sobre Ativos como Forma de Taxação Presumida

Os esquemas de taxaço sobre a renda presumida utilizam o conceito de Einaudi de "renda normal". De acordo com esses esquemas, o indivíduo que fizer um esforço maior que o normal e obtiver uma renda efetiva superior à renda normal conseguirá manter toda essa renda excedente para si, ou seja, o indivíduo não é penalizado pelo Estado com uma maior obrigação tributária por empreender maior esforço. Por outro lado, quando a taxaço dá-se sobre a renda efetiva do indivíduo, um maior esforço empreendido, que induzirá a geração de uma maior renda efetiva, criará também um maior ônus tributário.

O ponto crucial da discussão a respeito da adoção de esquemas de taxaço sobre a "renda normal" ou presumida e sobre a renda efetiva reside nos incentivos introduzidos no processo de realização da renda. Várias comparações interessantes e úteis podem ser feitas entre os dois esquemas. Como a renda normal é dada exogenamente - ao menos no curto prazo - segue-se que sua base é fixa e não depende do comportamento individual. Desta forma, o imposto sobre a renda normal funciona como um imposto fixo (*lump-sum tax*), isto é, não impõe uma carga marginal sobre a renda efetiva, o que, sob o ponto de vista econômico, é eficiente. No entanto, isso não significa que o imposto não altera o comportamento individual. Ao

contrário, a taxaço sobre a renda normal induz um aumento de esforço e, conseqüentemente, um aumento da renda efetiva. A rigor, a eficiência econômica do imposto está na sua neutralidade diante da escolha entre consumo e esforço individual e diante da produtividade marginal desse esforço. Por outro lado, o imposto sobre a renda efetiva induz efeitos de desincentivo ao esforço, o que restringe bastante sua capacidade redistributiva, quando se busca empregá-lo para reduzir as desigualdades de renda. Ademais, a renda efetiva não é boa medida de bem-estar individual, já que este depende também (negativamente) do esforço empregado para a obtenção da renda. Assim, quando um indivíduo "A" tem um renda efetiva superior a de um indivíduo "B", isto não necessariamente significa que o indivíduo "A" está "melhor" que o indivíduo "B", caso "A" tenha empregado um esforço muito maior do que empregou "B" para obter sua renda efetiva maior. Logo, taxar mais pesadamente indivíduos com maior renda efetiva não está necessariamente de acordo com o princípio de equidade, pois a opção por gerar mais renda para a sociedade pode estar sendo penalizada.

Assim, pelos efeitos de desincentivo ao esforço e porque a renda efetiva não é necessariamente um bom indicador de bem-estar, um imposto ótimo sobre a renda efetiva não é necessariamente progressivo. Esta conclusão, corroborada em trabalhos como o de Mirlees (1971), dá sustentação aos argumentos que defendem a implantação de um imposto com alíquota única (*flat-tax*).

É muito comum, quando a renda efetiva serve como base de taxaço, que se introduzam discontinuidades fortes na progressividade do imposto, a exemplo de isenções ou impostos de renda negativos para classes de renda mais baixa. Isto cria um forte incentivo a que não se empregue esforço para produzir maior renda, uma vez que tal atitude seria fortemente penalizada. Vale ressaltar que tal argumento não significa uma posição contrária à necessidade de se reduzir desigualdades sociais, mediante transferência de renda para as classes de menor renda, mas sim defende a impropriedade da utilização dos esquemas de taxaço citados para tal fim, uma vez que eles são socialmente ineficientes: quem está nos estratos mais baixos de renda tem muito pouco ou nenhum incentivo a produzir mais renda. Tal constataço corrobora a tendência moderna das finanças públicas de efetuar a redistribuiço por meio dos gastos públicos e não do sistema tributário. Com um imposto sobre a renda normal, isto nunca ocorre. Dada a renda normal ou

presumida do contribuinte, a atitude induzida é a produção de um montante eficiente de renda efetiva, o que, naturalmente, decorre de um maior esforço por parte deste indivíduo.

Em muitos países, principalmente os que se encontram em desenvolvimento, os impostos sobre a renda efetiva de empresas têm levado a muitos problemas. Um problema fundamental é o ambiente inflacionário desses países, que possibilita às empresas reportarem lucros significativos como perdas para fins tributários, via deduções de juros nominais. Observa-se que as contribuições das empresas para as receitas de impostos reduziram-se drasticamente e o imposto de renda retido na fonte dos trabalhadores assalariados passou a ser a principal fonte de receitas de impostos diretos. Ademais, como perdas acumuladas são, em muitos casos, carregadas para o futuro mediante a indexação, as empresas podem deixar de contribuir para as receitas de imposto de renda por muitos anos.

Além disso, em alguns países em desenvolvimento, o capital nem sempre é alocado para os seus fins mais eficientes. A razão poderia estar no fato de que há alternativas, socialmente ineficientes, que são intangíveis e, portanto, não tributáveis, tornando tais usos do capital atrativos ao indivíduo, como ente privado, embora sejam ineficientes sob o ponto de vista coletivo.

Em tais casos, um imposto sobre o ativo bruto das empresas pode servir como um imposto sobre a renda normal ou presumida, quando comparada com um imposto sobre a renda efetiva. Isto porque os ativos brutos podem ser um bom indicador da renda normal ou média. Um imposto sobre ativos brutos produz, no longo prazo, efeitos sobre o nível de emprego e a acumulação de capital semelhantes a um imposto sobre a renda efetiva, mas induz usos mais eficientes do capital, pois apresenta neutralidade com respeito ao risco carregado pela atividade. De fato, a obrigação tributária é dada *a priori*, independentemente se um alto ou baixo retorno será efetivamente realizado. Em contrapartida, um imposto sobre a renda efetiva, sem uma compensação de perdas, desencoraja o empresário a assumir riscos, uma vez que o imposto reduz o alto retorno do mesmo em caso de "sucesso", sem oferecer um reembolso de fundos em caso de "fracasso" (perda). Com algum mecanismo de compensação de prejuízos, um imposto sobre a renda efetiva encoraja o proprietário a assumir maiores riscos, dado que seu risco é reduzi-

do pela equalização da incidência do imposto sobre lucros e perdas. Além disso, um imposto sobre ativos, abstraindo-se das dificuldades operacionais de implantação, é mais fácil de administrar, especialmente em ambientes inflacionários, quando aumenta muito a possibilidade de sonegação contábil do lucro.

A teoria econômica sugere que o valor de mercado dos ativos de uma firma é igual ao valor presente líquido (após impostos) do fluxo de caixa futuro gerado por esses ativos. Em outras palavras, o valor de mercado dos ativos reflete melhor os "verdadeiros" lucros a serem gerados por eles, do que os baixos lucros ou mesmo perdas reportados para fins tributários.

Assim, sob o ponto de vista econômico, ao se optar por um esquema de tributação sobre a renda presumida, o ativo bruto das empresas é um bom parâmetro para inferir a renda "média" ou "normal" que será usada como base de incidência do imposto. Sob o ponto de vista prático, os principais fatores que merecem atenção para a implantação de um imposto sobre ativos brutos são a definição da base de incidência ou base de cálculo do imposto e a determinação da alíquota, que, em última análise, refletirá a renda "média" para o contribuinte.

1.3.1 - Base do Imposto

Para a determinação da base do imposto sobre ativos, dois fatores são fundamentais: quais ativos devem ser incluídos na base e como avaliá-los. Os dois assuntos não são independentes um do outro. Pode-se, por exemplo, excluir determinado ativo da base de cálculo não por motivos teóricos, mas por falta de condições práticas de avaliá-lo.

Abstrair-se-á dos efeitos da inflação, em uma primeira análise, de modo a caracterizar, isoladamente desse fenômeno, alguns aspectos particularmente complicados e importantes do processo de avaliação dos ativos.

A princípio, a base de cálculo deveria incluir todos os ativos fixos, tais como terra, estrutura física, maquinário e equipamento, que são essenciais ao processo de produção da empresa. Combinados com fatores variáveis como matérias-primas, energia e trabalho, esses ativos fixos geram um fluxo de rendas para a firma. A idéia é, então, taxar a contribuição marginal "média" destes ativos para o fluxo de renda da firma.

Para evitar dupla imposição, a participação da firma, total ou parcial, em subsidiárias ou outras companhias não deveria ser incluída na base de taxaço, porque estas estariam sujeitas ao pagamento do imposto com base em seus ativos brutos. Uma exceção se dá para participações de firmas em entidades estrangeiras. Estas participações deveriam ser taxadas com o crédito apropriado dos impostos pagos no exterior. Especial atenção deve ser dada ao caso de empresas controladas por firmas estrangeiras. É fundamental haver um tratado com países estrangeiros para que estes aceitem a taxaço sobre ativos como uma tributação sobre a renda, qualificando-a para o crédito fiscal no exterior. Caso isso não ocorra, empresas de propriedade de firmas estrangeiras serão taxadas duas vezes: no país de atuação (pelo imposto sobre ativos) e no país estrangeiro (pelo imposto de renda). Este assunto será retomado mais adiante.

Há uma interpretação teórica de que os ativos correntes como o caixa das empresas, as contas a receber e os estoques não deveriam ser incluídos na base. A razão disto é a consideração de que estes ativos não seriam inerentes ao processo de produção, nem constituiriam parte integral da natureza econômica real da atividade da empresa. Sob este ponto de vista, tais ativos só existiriam porque a produção e as transações são descasadas no tempo e devido ao arcabouço institucional em que a firma opera. Se a firma vendesse seus produtos e pagasse seus insumos no mesmo instante de tempo, não haveria necessidade de manter caixa nem existiriam contas a receber (nem contas a pagar do lado do passivo). Da mesma forma, se a produção e as vendas ocorressem simultaneamente, a firma não manteria estoques.

Ocorre que, exatamente pelo descasamento entre produção e transações, os ativos correntes são efetivamente inerentes ao processo de produção. Nos casos práticos, por exemplo, os estoques incorporam-se à base de taxaço. Parte deles já é tributado como ativo fixo, na forma de estoques de matérias-primas, incluindo as que estão sendo processadas para serem transformadas em produto final. Os estoques dos produtos finais, que se destinam às vendas, compõem o ativo bruto porque, apesar da operação de venda ainda não haver sido realizada, eles representam um potencial de renda futura. Ademais, a exclusão dos estoques da base de cálculo poderia proporcionar oportunidades de arbitragem fiscal com os ativos financeiros que fazem parte do ativo bruto e estão sujeitos à tributação. As contas a receber,

por sua vez, são consideradas como ativos financeiros e, portanto, integram a base do imposto. No caso do México, considerava-se inicialmente o caixa das empresas como parte dos ativos financeiros, o que foi posteriormente revogado. A não consideração do caixa das empresas, no entanto, pode dar margem a arbitragem fiscal, se o mecanismo de avaliação não for adequado. Com efeito, se o ativo for avaliado pontualmente, a exclusão do disponível das empresas da base de taxaçoão pode incentivar a transformação de estoques em disponibilidades de caixa nos períodos próximos à data da avaliação. Vale ressaltar que os ativos correntes tendem, por sua própria natureza, a flutuar consideravelmente ao longo do ano, em resposta a vários fenômenos transitórios. As observações a respeito das flutuações dos ativos correntes têm importante implicação prática na sua avaliação, que deve ser feita por meio de um procedimento capaz de captar essas flutuações ao longo do ano.

Em princípio, a base de taxaçoão não deveria incluir apenas ativos tangíveis, mas os intangíveis também, como a marca, a reputação, o poder de mercado etc., pois estes certamente contribuem para a capacidade de gerar renda. Entretanto, não há maneira operacional prática para estabelecer preços para esses ativos intangíveis e, por essa razão, eles devem ser excluídos da base.

Estabelecidos os ativos a serem incluídos na base de cálculo deve-se determinar como avaliá-los. Neste ponto, a taxa de inflação passa a ser relevante. Requer-se que o valor histórico do ativo depreciado, registrado em livro (preço de compra ou custo de produção), seja ajustado pela taxa de inflação. Normalmente, o Índice de Preços ao Consumidor é adequado, pois é comum que em países em desenvolvimento com alta inflação os custos de produção sejam indexados ao IPC. Entretanto, para fatores de produção com oferta relativamente inelástica, tais como terras, o valor do ativo inflacionado pelo IPC pode desviar-se consideravelmente e consistentemente do valor de mercado. Para tais ativos, pode-se considerar índices específicos.

Na avaliação do valor dos ativos, um aspecto tem fundamental importância, sob o ponto de vista teórico: a base do imposto deve ser uma média ponderada do estoque de ativos brutos existentes ao longo do ano. O peso dado a cada ativo seria a proporção do ano que este pertenceu à firma. Tal procedimento faz-se necessário porque o ativo bruto, por sua própria natureza, flutua em função de compras e vendas de ativos, investimentos ou

reversões financeiras. Tomar como base o ativo de um único ponto do ano, para fazer a avaliação, pode comprometer a acuidade da informação sobre a capacidade de geração de renda da empresa, além de induzir a concepção de mecanismos para fugir à tributação, fatos que configuram fortes distorções nas decisões de alocação de recursos, comprometendo a neutralidade do imposto. Naturalmente, quanto mais informações se tiver sobre o ativo ao longo do ano, melhor será a avaliação.

1.3.2 - Alíquota do Imposto

A determinação da alíquota do imposto está relacionada com a questão da base de incidência. Em primeiro lugar, é relevante determinar se seriam os ativos brutos ou os ativos líquidos (ativos brutos - dívidas) que deveriam ser taxados.

A teoria propõe que os ativos brutos sejam a base do imposto. É preferível impor um alíquota relativamente baixa sobre os ativos brutos do que uma relativamente alta sobre os ativos líquidos. A razão disso é eliminar qualquer vantagem tributária advinda do financiamento da empresa via empréstimo em relação à emissão de ações. Os ativos brutos, não importa como sejam financiados, são igualmente taxados.

Ao considerar-se os ativos brutos como base, não se ignora o fato de que a firma tem que pagar juros sobre suas dívidas. Ao contrário, a taxa é definida como se todo o ativo fosse financiado via dívida. Isto proporciona igual tratamento aos juros e dividendos, desde que os últimos representem um retorno sobre as ações que não supere o valor da taxa de juros, ambos sendo dedutíveis da base do imposto. Com efeito, tomando-se o retorno real sobre o capital (patrimônio líquido) e deduzindo disto a taxa de juros (retorno sobre o débito) tem-se o "lucro" presumido por unidade dos ativos brutos. A alíquota do imposto sobre ativos, então, é dada pela aplicação da alíquota do IRPJ sobre o lucro presumido. Por exemplo, se o retorno sobre os ativos brutos for de 6% ao ano e a alíquota do IRPJ de 35%, a alíquota do imposto sobre ativos será de aproximadamente 2%.

Quando os recursos são eficientemente alocados, o retorno sobre os ativos brutos é uniforme entre todas as firmas. Para manter a eficiência interfirma e interindústria, a alíquota sobre os ativos brutos deve ser unifor-

me também. Entretanto, pode-se supor que o capital não seja eficientemente alocado, dado que um dos objetivos do imposto sobre ativos é justamente melhorar essa eficiência. Logo, uma diferenciação de alíquotas entre indústrias poderia ser justificada, ainda que, no longo prazo, devesse ser eliminada, quando os recursos tornarem-se mais eficientemente alocados.

Em muitos países, a legislação do imposto de renda de pessoas jurídicas permite a utilização de mecanismos de depreciação acelerada, créditos tributários de investimento e outros artifícios utilizados como ferramentas de política macroeconômica contracíclica. Estes mecanismos devem ser preservados no imposto sobre ativos, na forma de uma redução de alíquota (ou mesmo isenção) de novos ativos de capital.

1.4 - Conclusão

Dois são os motivos para a adoção de um imposto sobre a renda presumida:

- i) arrecadar impostos de empresas que conseguem obter vantagens de certas condições econômicas, como alta inflação, por exemplo;
- ii) induzir maior eficiência econômica na alocação de recursos.

Os dois objetivos são plenamente atingidos se o imposto sobre ativos brutos substituir o imposto sobre a renda efetiva. Ocorre que, por razões práticas, o imposto sobre ativos deve ser um imposto de renda mínimo e não um imposto final. Vários países, em particular os Estados Unidos, não aceitam o imposto sobre ativos como um imposto de renda, quando este é um imposto final. O resultado é que firmas estrangeiras ficam impedidas de creditar o imposto sobre ativos pago por suas subsidiárias contra o imposto de renda de seus países de origem. Esta dupla taxação tem o efeito de afugentar investimentos diretos externos nos países em desenvolvimento, prejudicando suas economias. Por isso, o imposto sobre ativos deve ser um imposto de renda mínimo, o que compromete sua vantagem de eficiência, pois o incentivo dado aos agentes para produzirem acima da média, sem taxação sobre o excedente (alíquota marginal nula), é eliminado.

A rigor, o imposto sobre a renda presumida que serve como imposto de renda mínimo perde boa parte de sua eficiência. No entanto, levando-se em conta que a sonegação via artifícios contábeis permite que o imposto sobre a renda ainda seja subdeclarado, a vantagem da eficiência em parte permanece, pois o excedente real permanece livre da taxação e a arrecadação sobre o retorno médio fica assegurada.

Uma característica do imposto sobre ativos é que ele pode sobretaxar empresas que apresentem maus resultados devido a flutuações cíclicas da economia. Para atenuar esse efeito, deve-se permitir a compensação dos pagamentos em excesso do imposto sobre ativos sobre o imposto de renda em um dado ano, no imposto de renda a ser pago nos anos seguintes. No México, o período permitido para a utilização desse mecanismo é de 6 anos. Esse ponto será analisado com detalhe a seguir, quando for descrita a experiência mexicana.

2 - A Experiência Internacional: O Caso Mexicano

Como mencionado anteriormente, um imposto sobre ativos de empresas foi introduzido no México e Argentina e esteve sob consideração na Costa Rica, Peru e Uruguai. A experiência mais rica em informações é a do México, país pioneiro na adoção desse imposto e que já desenvolveu uma série de mecanismos para aperfeiçoar sua operacionalização.

O imposto sobre ativos das empresas, no caso mexicano, foi concebido como complementar ao imposto de renda, pretendendo gerar receitas adicionais importantes para o erário federal e regularizar o cumprimento das obrigações fiscais das empresas. No México, mais da metade delas apresentavam declarações sem pagar imposto de renda.

A princípio, os contribuintes do imposto são os seguintes:

- as pessoas físicas que realizem atividades empresariais, residentes no México;
- as pessoas jurídicas residentes no México;
- as pessoas físicas ou jurídicas residentes no exterior que tenham um estabelecimento permanente ou base fixa no país;

- as residentes no estrangeiro, sem estabelecimento permanente ou base fixa no país, que outorguem o uso e o gozo temporal de bens a contribuintes desse imposto, ou que mantenham estoques no país para serem transformadas ou que já tenham sido transformadas por algum contribuinte deste imposto.

Cumprido ressaltar que, na lei de Imposto de Renda mexicana, prevê-se dois regimes de contribuição para pessoa física: o regime geral e o regime simplificado. Para o primeiro grupo aplicam-se as disposições gerais da LIA. Os contribuintes do Regime Simplificado também têm facilidades administrativas no pagamento do IA.

A lei mexicana prevê, ainda, uma classe de contribuintes denominada contribuintes menores: as pessoas físicas que realizam atividades empresariais na forma de vendedores ambulantes, camelôs e feirantes. Este grupo tem uma maneira própria de efetuar o pagamento do Imposto de Renda, mas não está obrigado ao pagamento do IA.

Entre os contribuintes pessoas físicas, que realizam atividades empresariais, a lei prevê uma série de particularidades, em especial, para os casos de co-propriedade e associações em participação.

A lei caracteriza as formas de outorgar o uso ou o gozo temporal de bens: arrendamento, subarrendamento, comodato e usufruto.

As pessoas jurídicas residentes no México, por este simples fato, estão obrigadas ao pagamento do Imposto pelo ativo que possuam, mas a lei prevê algumas exceções. Não pagarão IA aquelas pessoas jurídicas que, pela lei, não sejam contribuintes do IR. Entretanto, nos casos em que as pessoas jurídicas não contribuintes se enquadrarem nas situações previstas em lei, que as obrigam a pagar o IR, passam a ser também contribuintes do IA.

As empresas que compõem o sistema financeiro, no conceito estabelecido na lei de Imposto de Renda mexicana, não pagam o IA, exceto quando outorguem o uso ou gozo temporal de bens destinados à utilização em atividade de contribuintes deste imposto. Entende-se que o sistema financeiro compõe-se das seguintes pessoas jurídicas: Instituições de Crédito, Instituições de Seguros, Instituições de Fianças, Armazéns Gerais de Depósitos, Bolsas de Valores, Arrendadoras Financeiras, Sociedades de Poupança e Empréstimo, Uniões de Crédito, Casas de Câmbio.

De acordo com a LIA, os contribuintes não pagarão o imposto sobre ativos no período pré-operativo, nem pelos exercícios de início de atividades, o seguinte e o de liquidação, não sendo isso aplicável para exercícios posteriores à fusão, transformação de sociedades ou transferência de negociação, nem aos contribuintes que iniciem atividades por motivo de rescisão de sociedade.

Em outras palavras, uma empresa contribuinte do IA, após começar a operar, não pagará o imposto durante os três primeiros exercícios fiscais. A legislação prevê particularidades para pessoas físicas e jurídicas contribuintes sob o regime simplificado.

Um aspecto importante da legislação mexicana é que os contribuintes isentos do IR não necessariamente estão isentos do IA. Isto porque a Lei permite dispensa do pagamento do imposto sobre ativos somente os que sejam contribuintes do Imposto de Renda e o fato de se estar isento de um imposto não significa que não se seja contribuinte do mesmo. Esta dúvida permanece e cria uma insegurança jurídica. A interpretação corrente, no entanto, é de que as pessoas referidas não estão obrigadas ao pagamento do IA.

De acordo com a LIA, o contribuinte determinará o imposto por exercício fiscal, aplicando ao valor de seu ativo no exercício uma alíquota de 2%. Estabelece, também, que os contribuintes poderão deduzir do valor desse ativo dívidas contratadas com empresas residentes no país e com estabelecimentos permanentes localizados no México, pertencentes a residentes no exterior, sempre que não se tratar de dívidas negociadas. Não se permite deduzir dívidas com empresas componentes do sistema financeiro, porque estas não são contribuintes do IA.

De uma maneira geral, o ativo tributado inclui os ativos financeiros, ativos fixos, encargos e gastos diferidos, terrenos e estoques, excluindo algumas dívidas. O exercício fiscal coincide com o ano calendário, havendo provisões para exercícios irregulares no caso de início de atividades, liquidação, fusões e rescisões. Os pagamentos do IA são efetuados por meio de provisões, conjuntamente com a apresentação da declaração do IR, determinando o imposto do exercício.

A base de cálculo das pessoas físicas permite a dedução de um montante equivalente a quinze vezes o salário mínimo geral da área geográfica

do contribuinte elevado ao ano (i.e. multiplicado por 365). Se o resultado for superior ao ativo do exercício, a dedução fica limitada ao valor do ativo. Tecnicamente, o caso acima significa que o contribuinte está isento do imposto.

Dá-se opção ao contribuinte para determinar o imposto do exercício de uma maneira simplificada: considerar o imposto que resulta de atualizar o que lhes havia correspondido no penúltimo exercício imediatamente anterior de haverem estado obrigados ao pagamento do imposto no dito exercício. A atualização será dada pelo período transcorrido do último mês da primeira metade do exercício pelo qual se determine o imposto. Uma vez exercida a opção, o contribuinte deverá pagar o imposto com base na mesma, pelos exercícios subseqüentes, inclusive quando se necessite pagar este imposto no período de liquidação.

Esta opção seria conveniente de ser exercida, por exemplo, quando no exercício anterior e naquele pelo qual se determina o imposto, hajam sido realizados investimentos importantes em terrenos, ativos fixos, encargos ou gastos diferidos, em cujo caso o saldo por deduzir ou o montante original do investimento provocaria um valor do ativo no exercício maior do que o do penúltimo exercício. Não obstante, tal avaliação deve levar em conta que, uma vez exercida a opção, o contribuinte pagará com base na mesma pelos exercícios subseqüentes.

Observe-se que o valor dos ativos a ser tributado é sempre obtido por meio de médias, em procedimentos regulamentados, que estabelecem os critérios de incidência para cada tipo de ativo.

A LIA estabelece que as pessoas jurídicas efetuarão pagamentos provisionais mensais à conta do imposto do exercício, estabelecendo o prazo máximo do dia 17 do mês imediatamente posterior àquele correspondente ao pagamento.

O pagamento provisional será determinado dividindo-se por doze o imposto atualizado que corresponde ao exercício imediatamente anterior. O quociente será multiplicado pelo número de meses compreendidos desde o início do exercício até o mês a que se refere o pagamento e, contra o imposto que resulte, poderão ser creditados os pagamentos provisionais efetuados

com anterioridade, correspondentes ao exercício para o qual se paga o imposto.

A LIA determina o crédito do Imposto de Renda contra o IA no mesmo exercício. Os contribuintes poderão também creditar os pagamentos provisionais do Imposto de Renda contra os pagamentos provisionais que tenham sido efetuados no IA. A Lei também prevê uma série de casos especiais em relação aos pagamentos provisionais.

De acordo com o artigo 9º da LIA, os contribuintes podem creditar, contra seu imposto sobre ativos devido no ano fiscal, um valor equivalente do imposto de renda pago no mesmo ano fiscal. Qualquer valor do imposto sobre ativos que exceda o do imposto de renda, para aquele ano, deve ser paga. Quando, em um determinado ano fiscal, o imposto de renda a ser creditado exceder a obrigação fiscal do imposto sobre ativos calculada para aquele ano, os contribuintes podem requerer um reembolso do montante que pagaram como imposto sobre ativos (ajustado pela inflação) durante qualquer dos cinco anos imediatamente precedentes, na condição de que as ditas quantias não tenham ainda sido reembolsadas.

Um exemplo da interação do imposto de renda com o imposto sobre ativos é descrito a seguir:

TABELA 1

	Imposto de Renda			Imposto sobre Ativos		
	Pagam. Estimado	Obrig.	Pagam. Estimado	Obrig. Inicial	Obrig. Provisor.	Obrig. Final
1989	600	600	400	1000	400	200
1990	1400	1200	0	1000	0	0

- 1) No ano de 1989 a obrigação fiscal do imposto de renda foi de 600, coincidindo com o pagamento estimado. A obrigação inicial do Imposto Sobre Ativos foi de 1000. Com o crédito do IR no IA a obrigação provisória deste ano foi de 400.

- 2) Os 200 em excesso do pagamento estimado do IR sobre sua obrigação fiscal em 1990 (1400 - 1200) são reembolsáveis de acordo com a lei mexicana do IR e reduz o montante do imposto de renda pago.
- 3) O excesso de 200 (1200 - 1000) da obrigação fiscal do IR de 1990 sobre a obrigação inicial do Imposto sobre ativos pode ser levada para trás, e reduzir a obrigação provisória do imposto sobre ativos em 1989, de 400 para 200, resultando em um reembolso de 200 de imposto sobre ativos. Supondo-se que em nenhum dos anos 1991, 1992, 1993 e 1994 a obrigação do imposto de renda do contribuinte exceda sua obrigação inicial do imposto sobre ativos, a obrigação final do IA em 1989 é de 200.

A razão da existência do mecanismo de crédito do IR contra o IA foi motivado pela necessidade de adequação da cobrança do IA com as normas vigentes nos Estados Unidos, de créditos de impostos pagos no exterior contra o imposto de renda pago naquele país, de acordo com a regulamentação do "*Internal Revenue Service*".

A Seção 901 do código americano permite um crédito contra o Imposto de Renda dos Estados Unidos pela quantidade de qualquer renda, lucros de guerra e lucros em excesso, pagos ou incidentes em qualquer país estrangeiro.

O regulamento prevê que um tributo estrangeiro é um imposto de renda se e somente se é um imposto; e a característica predominante daquele tributo deve ser a do imposto de renda no sentido dos Estados Unidos. Um tributo atende ao teste da característica predominante apenas se ele puder alcançar ganhos líquidos nas situações normais em que se aplica. O regulamento determina que um imposto estrangeiro satisfaz essa condição se, julgado na base de sua característica predominante, atende às exigências de "realização", "receitas brutas" e "renda líquida".

O imposto sobre ativos mexicano incide no valor médio anual de certos ativos, e não exatamente em uma "base renda". Por isso, não satisfaz as exigências de realização, receitas brutas, ou renda líquida, de acordo com a regulamentação americana e não é um imposto de renda para os fins da Seção 901 do Código do "*Internal Revenue Service*".

A Seção 903 do Código estende o crédito disponível sob a Seção 901 aos impostos pagos em equivalência ao imposto de renda. A Seção 1903-1 (a) (1), do regulamento, prevê que um tributo estrangeiro é um imposto equivalente a um imposto de renda se e somente se é um imposto e atende ao "requisito de substituição" da Seção 1901 (b). A Seção 1903-1 (b) (1) determina que o "requisito de substituição" é atendido apenas se o imposto funciona em substituição a, e não em adição a um imposto de renda. Os contribuintes estão, no México, sujeitos tanto ao imposto sobre ativos como ao imposto de renda. Logo, o imposto sobre ativos incide em adição ao imposto de renda e não se qualifica como imposto equivalente para os propósitos da Seção 1903.

Como o montante do imposto de renda pago por um contribuinte, em um ano fiscal, pode ser creditado contra a obrigação fiscal do imposto sobre ativos do mesmo contribuinte, no mesmo exercício, a regra de "múltiplas incidências" da Seção 1901-2 (e) (4), do regulamento, tem que ser considerada. A Seção 1901-2 (e) (4) prevê que: se, sob a lei estrangeira, a obrigação fiscal do contribuinte para uma incidência (a primeira incidência) é ou pode ser reduzida por uma incidência diferente (a "segunda incidência"), então a quantidade considerada paga devido à segunda incidência é um montante igual ao total da obrigação para aquela incidência, o restante sendo considerado pago devido à primeira incidência.

De acordo com o artigo 9º, da LIA, um contribuinte pode creditar o montante da obrigação fiscal do imposto de renda, pago no ano, contra a sua obrigação do imposto sobre ativos de mesmo período. Aplicando-se a regra da "múltipla incidência", para um dado ano fiscal, o imposto sobre ativos seria a primeira incidência porque a obrigação para esta incidência é provisória e pode ser reduzida pelo montante do imposto de renda mexicano pago, que é a segunda incidência. Portanto, o montante total da obrigação do imposto de renda é considerado pago e o excesso da obrigação do imposto sobre ativos sobre o montante do imposto de renda é considerado o imposto sobre ativos pago.

A questão da aplicação da regra de "múltiplas incidências" não se finaliza na análise acima porque, nos casos em que a obrigação do imposto de renda exceder a obrigação do imposto sobre ativos para o ano fiscal, a legislação mexicana permite ao contribuinte compensar o montante do ex-

cesso nos cinco exercícios imediatamente anteriores e requerer um reembolso limitado ao valor do montante de imposto sobre ativos pago. Por isso, para que o esquema de reembolso funcione, a obrigação fiscal do imposto sobre ativos do contribuinte teria que exceder seu imposto de renda devido por pelo menos um dos cinco anos fiscais imediatamente anteriores. De acordo com a LIA, o montante do imposto sobre ativos pago por cada um desses cinco anos fiscais imediatamente anteriores é provisório, até que se saiba, no quinto ano, se o imposto de renda supera o montante do imposto sobre ativos para aquele ano. Somente nessa ocasião é que se pode determinar se o contribuinte tem direito a algum reembolso. Portanto, o montante total da obrigação do imposto de renda destinada a ser paga antes da operação de compensação e provisão de reembolso não é reduzido pelo valor do reembolso do imposto sobre ativos anteriormente pago.

Conclui-se que: o imposto de renda mexicano é creditável contra o imposto de renda americano, pois o montante do imposto de renda pago não será reduzido por qualquer quantidade do imposto sobre ativos mexicano para o mesmo ano fiscal. Além disso, qualquer reembolso do IA mexicano para um dado exercício, pelo fato do imposto de renda devido superar o imposto sobre ativos do contribuinte em um exercício subsequente, não reduzirá o montante do imposto de renda pago no ano subsequente.

A adoção dessa regulamentação pelo "*Internal Revenue Service*" americano refletiu o interesse tanto do governo americano quanto do mexicano em remover incertezas que pudessem desencorajar os investimentos de empresas americanas no México.

O ponto importante da questão é o reconhecimento de que, para atender ao regulamento americano, deve-se creditar o imposto de renda contra o imposto sobre ativos e não o inverso. De fato, a "*Revenue Ruling*" 91-45, do IRS, destaca a estrutura algo anômala do regulamento dos créditos de impostos estrangeiros americano, no que se refere a múltiplas incidências. O crédito de um imposto não incidente sobre a renda contra um imposto de renda estrangeiro reduziria o crédito desse imposto, nos Estados Unidos, pela redução do pagamento de impostos do contribuinte no exterior. A "*Revenue Ruling*" 91-45 confirma, no entanto, que um crédito economicamente equivalente, do imposto de renda estrangeiro contra o tributo

não incidente sobre a renda, preserva os créditos, nos Estados Unidos, para um contribuinte que pague o imposto estrangeiro.

Tanto o México como a Argentina, ao introduzirem um imposto sobre ativos, confrontaram-se com essa regra arbitrária, tendo que mudar a estrutura do imposto publicada inicialmente, que determinava o crédito do IA contra o IR.

É importante, portanto, para outros países que venham a adotar um imposto sobre ativos, levar em conta as regras americanas a respeito de múltiplas incidências no exterior, caso este imposto funcione como um imposto de renda mínimo alternativo. Tal raciocínio aplica-se, em geral, para países que se interessem em atrair investimentos externos, em particular, americanos.

Uma reformulação recente da LIA estabeleceu que os direitos de créditos do imposto de renda e de reembolsos do imposto sobre ativos pessoais do contribuinte não podem ser transferidos para qualquer pessoa, nem mesmo como resultado de fusão. No caso de subdivisões, esses direitos podem ser partilhados, proporcionalmente à divisão do capital, entre a empresa original e aquelas criadas.

3 - O Imposto Sobre Ativos no Brasil

3.1 Considerações Gerais

A adoção de um imposto sobre ativos no Brasil é motivada por fatores que não diferem fundamentalmente daqueles já citados para o caso mexicano, a despeito da existência de características particulares em cada economia, assim como no arcabouço político-institucional de cada país:

- i) a renda das pessoas jurídicas tem participação reduzida e decrescente como fato gerador de recolhimento de impostos diretos, em função não só da elisão fiscal (caso que no México era muito mais grave do que é no Brasil), como principalmente da evasão fiscal, mediante a utilização de artifícios contábeis que subdeclaram o lucro tributável, da compensação de prejuízos inflacionários que se acentuam em am-

bientes de inflação elevada e da sonegação direta via omissão de receitas;

- ii) a deterioração progressiva da base de arrecadação de impostos diretos das empresas motiva esforços de recuperação de receitas fiscais, usualmente concentrados no trabalho assalariado e na criação de impostos indiretos sobre faturamento que, por incidirem em cascata, oneram diferenciadamente os setores econômicos e, portanto, distorcem preços relativos, alteram a competitividade internacional de setores exportadores pela impossibilidade de desoneração do produto exportado, e incentivam a informalidade por meio da vantagem em relação aos preços que uma empresa informal pode obter *vis-à-vis* uma empresa regularizada que pague os impostos em uma estrutura tributária fortemente apoiada na tributação indireta;
- iii) tanto no México como no Brasil a questão crucial não se apóia exclusivamente no aumento de arrecadação, mas na concepção de um modelo tributário que altere, sob o ponto de vista dinâmico, os incentivos econômicos acima citados, indutores de uma progressiva deterioração da base tributária e permita uma recuperação de receitas sem sobretaxação da produção. Tais objetivos só são factíveis com um alargamento da base de incidência de impostos diretos, associada a uma eliminação dos impostos distorsivos, de tal forma que a carga tributária global se reduza. Em função da já comentada dificuldade de arrecadação de impostos sobre a renda das empresas, a simples elevação das alíquotas do IRPJ com objetivos arrecadatórios, ainda que sejam eliminados impostos indiretos em contrapartida, só serviria para aumentar ainda mais o incentivo à sonegação e a carga tributária sobre aquelas que pagam, com resultados contrários aos pretendidos. A redução das alíquotas observaria o objetivo de redução da carga tributária, mas não garantiria a incorporação de novos contribuintes, havendo o risco de uma forte queda na arrecadação. Um mecanismo apropriado para o alargamento da base seria a instituição de um imposto de renda mínimo, que garantisse a participação, ainda que pequena, de cada contribuinte no esforço de arrecadação global, aliviando, assim, os que hoje estão sobretaxados;

- iv) o cerne da discussão sobre a adoção de um imposto de renda mínimo envolve a definição de uma forma de estimativa do valor do imposto, que esteja correlacionado com a renda efetiva gerada pelo contribuinte. Um imposto sobre o lucro presumido, a partir da receita bruta, é inadequado para tal fim, à medida que não há sustentação teórica para que se suponha a existência de uma relação estável entre receita bruta e lucro. Isto significa que o imposto a ser criado para ser compensável com o IRPJ e garantir uma contribuição mínima foge às características de um imposto de renda, funcionando como um imposto indireto sobre faturamento, incorporando-se aos preços e surtindo efeito de uma tributação em cascata. Um imposto sobre ativos, ao contrário, representa uma *proxy* muito mais adequada do imposto de renda devido pelo contribuinte, pois a taxa de retorno sobre o ativo tributável tende a se equalizar entre os setores quando o capital é alocado eficientemente, a alíquota do imposto pode ser usada para calibrar as eventuais ineficiências setoriais e evitar a sobretaxação e, sob o ponto de vista econômico, há uma relação estável entre o lucro e o ativo que gera este lucro;
- v) a instituição de um imposto de renda mínimo introduz a possibilidade de contribuintes pagarem imposto sobre um lucro presumido que efetivamente não se concretizou, nas situações em que as firmas realmente apresentarem maus resultados, em função de flutuações cíclicas da economia. Há a necessidade, portanto, de ser instituído um mecanismo de compensação que possa carregar eventuais excessos de pagamento em relação à obrigação do imposto de renda para anos subseqüentes, reduzindo as futuras obrigações. Em exercícios normais, em que haja lucro positivo, com a alíquota do imposto bem calibrada, as obrigações do imposto sobre ativos sempre serão inferiores às do imposto de renda, sendo desnecessária a compensação. Os prejuízos sistemáticos para fins de imposto de renda não são incomuns em economias como a brasileira e dificilmente refletem resultados efetivamente ruins ao longo de todo o período. Nesses casos, que muitas vezes são reflexo da evasão fiscal, o imposto sobre ativos garante uma contribuição média ao longo do período. Nos casos em que a empresa está sendo ineficiente por problemas gerenciais o im-

posto sobre ativos funciona como incentivo a uma melhor alocação de recursos;

- vi) um imposto sobre ativos não pode ser visto de maneira isolada, fora do contexto global de uma reforma tributária. Na verdade, ele surge em substituição a impostos indiretos sobre empresas, que, a despeito da maior simplicidade de cobrança, introduzem grandes distorções na economia. Isto torna a estrutura tributária mais justa, pois a obrigação tributária torna-se proporcional à capacidade de geração de renda do contribuinte. As principais vantagens residem na ampliação da base de arrecadação do imposto de renda, permitindo a redução da carga tributária média e, à medida que não haja sobretaxação pelas alíquotas adotadas, na introdução de maior flexibilidade nos preços;
- vii) diferentemente do México, o imposto sobre ativos não tem a função específica de reduzir a elisão fiscal. Grande parte da renúncia fiscal mexicana era advinda de contratos celebrados no passado, que garantiam a isenção do pagamento de imposto de renda por vários anos e eram intocáveis sob o ponto de vista jurídico. O imposto sobre ativos foi introduzido como uma forma de burlar esses contratos, ainda que também servisse para atingir os sonegadores. No Brasil, o imposto sobre ativos tem a função de ampliar a base de incidência do IR, englobando contribuintes que sonegam parte do lucro tributável, à medida que o ativo é mais difícil de ocultar. Não é função do imposto sobre ativos reduzir incentivos fiscais ou vantagens concedidas pelo imposto de renda, modificações que devem ser decididas no bojo de uma discussão política que envolva a redução da renúncia fiscal do governo.

3.2 - Definição da Base Tributável e das Alíquotas

3.2.1 - Base de Cálculo e Periodicidade

A base de cálculo do Imposto sobre Ativos deve ser definida de acordo com os seguintes princípios:

- i) a base deve ser tão abrangente quanto possível operacionalmente, a fim de reduzir as possibilidades de manipulações de elementos do

ativo para fugir à tributação e criação de incentivos à arbitragem fiscal;

- ii) a periodicidade da avaliação dos ativos é importante para a definição da base, pois, quanto menos vezes no exercício se fizer a avaliação, maior é a possibilidade de "adequar" o ativo aos objetivos de redução da obrigação tributária, e menor deve ser o número de exclusões da base de cálculo que abram espaço para isso;
- iii) a definição de uma base ampla pode gerar algumas distorções setoriais, que não devem ser sanadas mediante tratamento diferenciado ou exceções quanto à definição da base, mas por meio da alíquota do imposto.

Atendendo a esses princípios, a base deve incluir:

- ativos financeiros em geral, o que também engloba as disponibilidades de caixa, contas a receber e aplicações financeiras;
- estoques, incluindo produtos acabados, em elaboração e matérias-primas;
- o ativo permanente, que inclui os ativos fixos como imobilizado e maquinaria;

Ficará excluído da base:

- a participação em coligadas e controladas e os investimentos nas mesmas;
- do lado do passivo, as dívidas com empresas não financeiras contribuintes do imposto, representadas por contas a pagar a fornecedores, que já serão tributadas como contas a receber no ativo desses fornecedores.

A periodicidade de avaliação dos ativos está fortemente relacionada com a operacionalidade de cobrança do imposto. A rigor, com um maior número de avaliações ao longo do exercício é possível captar melhor as flutuações do ativo e assim obter maior precisão no seu comportamento médio no ano fiscal. Isto tem influência, por exemplo, na decisão, por parte do contribuinte, de ativar um investimento. Com efeito, supondo-se, num caso extremo, que o ativo seja avaliado apenas no fim do exercício, investimentos ativados na segunda metade do ano seriam penalizados, com consequências sobre as decisões de investimento ao longo do período. Para evitar

isto, é necessário um controle mais freqüente, o que permite adotar redutores do valor do investimento, proporcionais ao período dentro do exercício em que estes permaneceram ativados, como se faz no México. Tal sistemática seria ideal se não houvesse uma importante restrição relacionada ao levantamento dos dados necessários a esse controle mais rígido: o enorme volume de informações que teria de ser processado em um ano fiscal. Tomando-se como exemplo o universo de empresas que recolhem o IRPJ pelo lucro real (aproximadamente 300.000 empresas), constata-se que um controle mensal dos ativos envolveria o processamento detalhado das informações de 3.600.000 balancetes em um exercício. Dadas as limitações de recursos disponíveis nos órgãos fiscalizadores, para fazer frente a tão grande tarefa, há uma clara relação de troca entre o refinamento e a operacionalização da sistemática de cobrança do imposto.

A adoção de maior simplificação exige alguns cuidados:

- i) com um levantamento de balancetes semestral, por exemplo, não há espaço para exclusões de elementos do ativo, como as disponibilidades de caixa, no caso mexicano. Isto possibilitaria que, próximo à data da avaliação, houvesse manipulação do ativo para realizar caixa e reduzir a obrigação tributária. O mesmo se aplica para estoques e contas a receber. De uma maneira geral, quanto menos exclusões houver, menor é o espaço para fugir da tributação pela manipulação de ativos. Em uma análise mais aprofundada, pode-se verificar a conveniência de se estabelecer periodicidades diferentes para distintos elementos do ativo. Os ativos financeiros, por serem mais voláteis, e pela maior facilidade de obtenção de dados, poderiam ser avaliados numa maior freqüência que ativos de manipulação mais rígida, como o imobilizado, que seria avaliado semestralmente;
- ii) para evitar distorções sobre a decisão de investir, pode-se isentar o investimento ativado no exercício. O estoque de capital acumulado só seria tributado no exercício seguinte, reduzido pela depreciação prevista nas regras vigentes. Eventualmente, para setores específicos, justifica-se a adoção de procedimentos especiais de incorporação do investimento no ativo tributável, nos casos em que esses investimentos tenham períodos de maturação prolongados como, por exemplo, prospecção de petróleo ou certos tipos de mineração. Naturalmente,

tais regras devem ser definidas a partir de estudos detalhados para cada setor.

À semelhança do México, empresas em período pré-operativo ou em exercício de início de atividades devem ter seus ativos isentos do imposto, para não penalizar o retorno sobre o investimento inicial e inviabilizar a permanência da firma no mercado.

As pessoas físicas envolvidas em atividades empresariais, ou que outorguem o uso ou gozo de bens a contribuintes do imposto, estarão sujeitas ao pagamento de um montante calculado sobre a totalidade dos ativos que sejam utilizados nas ditas atividades. Tal inclusão é fundamental, para evitar a utilização de "testas de ferro" que recebam bens em seu nome e os cedam a empresas para uso na atividade desta, conseguindo, assim, escapar do imposto sobre esses ativos. Vale ressaltar que estão sujeitos à tributação apenas aqueles ativos que, efetiva ou potencialmente, sejam utilizados em atividades empresariais, conceito este definido em lei.

3.2.2 Alíquota do Imposto

A definição da alíquota é extremamente importante para o funcionamento do imposto sobre ativos, pois sua correta calibragem elimina a possibilidade de sobretaxação, alivia as eventuais distorções setoriais e não compromete a função básica do imposto, que é a de ser um imposto de renda mínimo. Os seguintes pontos devem orientar esse processo:

- i) a alíquota incidente sobre o ativo tributável deve refletir a alíquota do IRPJ incidente sobre o lucro gerado por esse ativo. Assim, ao se definir em 2% a alíquota do IA, estima-se que um retorno médio sobre o ativo seja de 6% ao ano, sujeito a uma tributação de 35% pelo IRPJ. A sobretaxação existirá se 6% for uma superestimativa para o retorno anual do setor;
- ii) a situação mais adequada é aquela que comportar o menor número de alíquotas possível. Com os recursos eficientemente alocados, os retornos setoriais tendem a se equalizar. Na prática, porém, devido

às ineficiências presentes, há margem para grande variabilidade. A definição das alíquotas deve ser orientada, portanto, por um estudo dos retornos setoriais ao longo de vários anos lucrativos, de modo a detectar os reais focos de sobretaxação (que não sejam derivados apenas de uma situação conjuntural, para a qual há previsão de compensações). Definidos os setores com menor taxa de retorno estrutural, pode-se definir uma alíquota intermediária, ou até mesmo isenção. Uma estrutura de alíquotas do tipo 2%, 1% e isenção seria adequada para o Brasil, como será descrito a seguir. Cabe ressaltar que uma alíquota uniforme para vários setores, ainda que represente diferentes graus de taxaço para estes setores, já que as taxas de retorno efetivas diferem entre eles, não promove distorções, à medida que sua função é garantir uma contribuição mínima e, portanto, deve retratar uma subestimativa da renda efetiva. A função de tributar a renda efetiva é do IRPJ. Aqueles que têm retorno mais elevado tendem a ter maiores obrigações do IR e, em geral, para estes o IA é anódino. Uma situação extrema é aquela em que o sonegador tem altas taxas de retorno (e consegue sonegá-las, o que é mais difícil), e a obrigação do IA o beneficia em relação aos de taxas de retorno menores. Tal caso só se apresenta em uma situação de sonegação generalizada, em que o IA garantirá pelo menos uma pequena contribuição de cada um.

Um estudo preliminar sobre o retorno lucro/ativo tributável foi desenvolvido a partir dos ativos das 500 maiores sociedades de capital aberto, no período 1988-1990, agregados por diferentes setores da economia. A intenção de tal estudo foi o de evidenciar que uma alíquota de 2% não representa sobretaxação para a grande maioria dos setores de atividade. Vale ressaltar que, ao se agregar o ativo de um setor, pode-se tornar tendenciosa a estimativa a partir do comportamento particular de uma empresa ou de um grupo de empresas com grande peso no setor, entre as quais incluem-se estatais. Ademais, como as fontes de dados são oriundas de balancetes, algum processo de subdeclaração de lucros já foi desenvolvido antes da sua publicação, o que tende a dar um caráter conservador

aos números obtidos. Como há subdeclaração, o mais adequado é impor um retorno de 8 a 12% sobre o patrimônio líquido. A partir daí, o valor importante para análise é a relação Ativo Tributável/Patrimônio Líquido.

Tendo como base os balancetes, o ativo tributável foi calculado da seguinte forma:

- Ativo Tributável = Total do Ativo Real -
- Controladas e Coligadas (Ativo Circulante)
 - Controladas e Coligadas Longo Prazo
 - Investimentos Financeiros (Ativo Permante)
 - Fornecedores (Passivo Circulante)
 - Fornecedores a Longo Prazo (Passivo Exigível a Longo Prazo)

A taxa de retorno é obtida pela razão entre o resultado antes do imposto de renda e o patrimônio líquido agregado dos setores, ponderada pela razão entre o patrimônio líquido e o ativo tributável do setor. Quanto maior for este último indicador, menor será o grau de utilização de recursos financeiros de terceiros. Os resultados estão apresentados em tabelas anexas.

3.3 - Quantificação do Imposto Sobre Ativos

A estimativa de arrecadação do imposto sobre ativos no Brasil foi realizada a partir da simulação da incidência de diferentes alíquotas sobre os ativos tributáveis de 52.922 empresas não financeiras, da amostra CADEC 89, do Departamento da Receita Federal. Essa amostra armazena dados referentes às declarações das pessoas jurídicas contribuintes pela sistemática do lucro real, no ano base 1988, e representa 79,8% da arrecadação total do IRPJ. A seguinte metodologia foi empregada.

- i) os ativos analisados são os reportados nas declarações, mesma fonte de informação para determinar o lucro real e o imposto de renda devido. O ativo considerado para tributação foi o total do ativo declarado, descontado da soma dos investimentos, financiamentos a longo prazo e empréstimos de sócios ou acionistas não administradores. O valor adotado foi o da média entre as declarações de 1988 e 1987, em moeda de dezembro de 1988;
- ii) sobre esse valor fez-se incidir alíquotas de 0,5%, 1% e 2%, empresa a empresa, comparando o resultado com o imposto de renda devido no exercício, e derivando daí o imposto mínimo a ser pago;
- iii) mantêm-se na análise, para trabalhar com uma hipótese conservadora na estimativa de impacto, os incentivos fiscais do IRPJ, que *a priori* serão mantidos. O valor obtido representa o que seria arrecadado com a introdução do imposto sobre ativos como imposto de renda mínimo.
- iv) os valores arrecadados são transformados em dólares pela taxa de câmbio média de dezembro de 1988 e em proporção do PIB, pela utilização do PIB oficial do BACEN para 1988, que é de 371.999 milhões de dólares.

Os resultados estão apresentados em tabela anexa, tanto em termos agregados como por setor. Não são consideradas as empresas do setor financeiro. Vale ressaltar que o ano base 1988 foi um ano lucrativo, como demonstram os resultados de balanço das 500 maiores empresas, o que reforça a tese da existência de um acentuado grau de evasão no IRPJ, já que o imposto mínimo supera bastante o imposto devido, mais ainda porque este é calculado antes de qualquer incentivo fiscal.

O setor financeiro é isento de tributação, no caso mexicano, por dois motivos:

- i) O ativo financeiro é proporcionalmente muito maior no setor financeiro do que nos demais setores, porque é contrapartida do passivo financeiro dos demais setores, já tributados pelo imposto.
- ii) A taxa de retorno sobre os ativos do setor financeiro é naturalmente reduzida, podendo a tributação gerar uma grande sobretaxação (a média está em torno de 1% ao ano).

No Brasil, pretende-se taxar o setor financeiro apenas sobre o seu ativo imobilizado.

Uma questão relevante a ser analisada é a participação do setor público nos ativos das empresas contribuintes do IRPJ. Na amostra CADEC 89, há a configuração descrita na Tabela 2.

TABELA 2

	Ativo (US\$ bilhões)	% do Total
Empresa Pública	57	5,29
Financeiro	50	4,65
Não-Financeiro	7	0,64
Economia Mista	227	21,10
Financeiro	87	8,08
Não-Financeiro	140	13,02
Privado	793	73,70
Financeiro	236	21,93
Não-Financeiro	556	51,67
Total	1076	100,00
Financeiro	373	34,67
Não-Financeiro	703	65,33

Fonte: Departamento da Receita Federal

O resultado relevante refere-se à participação dos ativos das empresas públicas não financeiras no total dos ativos das empresas não financeiras: 20,91%, dos quais 19,91% são de sociedades de economia mista, as quais possuem participação privada, que deve ser descontada. Aplicando-se um percentual médio de 50%, a participação líquida dos ativos do setor público não-financeiro no total das empresas não financeiras é de 11%.

4 - Conclusão

A introdução de um imposto sobre ativos no Brasil está inserida em um contexto de ampla reforma da estrutura tributária, com o objetivo de reduzir a tributação indireta em cascata, ampliar a base de arrecadação dos impostos diretos e, com isso, conseguir a redução da carga tributária média, sem queda expressiva na arrecadação. Vários são os pontos que merecem consideração:

- i) a implantação de uma sistemática de controle e fiscalização do imposto sobre ativos envolve, de fato, um investimento expressivo dos órgãos fiscalizadores em treinamento, recursos de processamento de informações e definição de processos operacionais. Entretanto, tal restrição é insuficiente para inviabilizar a implantação do imposto, pois qualquer reforma que vise a melhoria da eficiência do sistema tributário passa por reformulações, adaptações e, fundamentalmente, por uma melhoria no sistema de arrecadação. Naturalmente, em um primeiro momento, haveria dificuldades operacionais derivadas dos investimentos iniciais e da introdução de uma nova sistemática, mas, ao longo do tempo, a experiência acumulada poderia trazer muitos benefícios ao controle dos contribuintes, à medida que os ativos são mais difíceis de ocultar que a renda. Assim ocorreu no caso mexicano, em que as sistemáticas foram aperfeiçoadas com a experiência, e a relação custo-benefício mostrou-se compensadora;
- ii) há fortes evidências de que é grande a evasão de renda das pessoas jurídicas no Brasil, independentemente da discussão sobre renúncia fiscal, carga tributária elevada ou falta de conscientização ou tradição do contribuinte. Em termos econômicos, o que é gerado de lucro não se reverte em imposto, e o imposto de renda devido (não se fala aqui nem em imposto efetivamente pago) apresenta-se inconsistente em relação aos resultados das empresas. As razões para este fato são muitas e já foram exaustivamente abordadas no texto. Por outro lado, a carga tributária sobre as empresas é alta, especialmente concentrada nos tributos indiretos, que, por sua vez, concentram grande parte da arrecadação nos maiores contribuintes, sufocados pelos impostos e com pouca margem para promover ajustes via preços, o que acentua o processo recessivo. O imposto sobre ativos justifica-se quando associado à eliminação de impostos indiretos, pois, se bem calibrado, arrecada pro-

porcionalmente à capacidade de geração de renda do contribuinte, induz uma melhor alocação dos recursos, e garante uma contribuição mínima de cada contribuinte, permitindo, assim, uma redução na carga tributária média das empresas;

- iii) imposto sobre ativos deve ser visto como um imposto de renda sobre lucro presumido, em que o parâmetro de estimativa do lucro é o mais adequado aos princípios de neutralidade e justiça fiscal (o fator facilidade operacional não deve ser o determinante nessa análise). Além disso, seus defeitos, como o de tributar firmas com prejuízo, é partilhado pelos demais impostos indiretos e impostos sobre a renda presumida. Não se pode imaginar um país em recessão permanente, assim como firmas com prejuízo permanente (a não ser quando há manipulação contábil). O mecanismo de compensação do imposto sobre ativos com alíquota adequada atenua consideravelmente o efeito pró-cíclico a ele inerente. Isto posto, a implantação de um imposto sobre ativos, associado à eliminação de impostos indiretos, não piora a situação das empresas com prejuízo, podendo até melhorar;
- iv) o ponto crucial da questão é a calibragem das alíquotas, de tal forma a não permitir sobretaxação e evitar ao máximo distorções intersetoriais. Garantido isto, a própria alocação de recursos na busca de uma melhor relação ativo/lucro, induzida pela existência do imposto, promoverá, a longo prazo, um ajuste nestas distorções. Isto se dá tão mais rapidamente quanto houver liberdade gerencial e de mercado. O primeiro ponto não apresenta problemas no setor privado, mas, certamente, tem efeito não desprezível nas empresas públicas, que não primam pela utilização de critérios eficientes de gerência. No entanto, não há porque, *a priori*, dar tratamento diferenciado entre empresas estatais e privadas, em especial aquelas de economia mista, a menos que se encontre justificativa para torná-las distintas perante a lei (o que envolve modificação em princípio constitucional). Inviabilizar a implantação do imposto por esse motivo não faz o menor sentido, não só porque as empresas públicas representam liquidamente 11% dos ativos tributáveis, como porque, na atual situação, elas não estão isentas da tributação indireta.

Referências Bibliográficas

- ALLAIS, Maurice. *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*. Paris: Hermann, 1988.
- EINAUDI, Luigi. *Miti e paradossi della giustizia tributaria*. Torino, Itália: Giulio Einaudi, 1959. Publicado primeiramente em 1938.
- INTERNAL REVENUE SERVICE. 1991 Rulings, p 77, 640-77, 641.
- McLEES, John A. The Mexico assets tax: comfort ruling for U.S. taxpayers doing business in Mexico. *Tax Notes International*, November 1991.
- _____. Fine tuning the Mexico assets tax. *Tax Notes International*, February 1991.
- MIRLESS, James A. An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies*, XXXVIII, p. 175-208, April 1971.
- SADKA, Efraim & TANZI, Vito. A tax on gross assets of enterprises as a form of presumptive taxation. IMF Working Paper, February 1992.
- TANZI, Vito. Potential income as a tax base in theory and in practice (1980); Chapter 13 of Vito Tanzi, *Public finance in developing countries*. Aldershot, England: Edward Elgar, 1991, p. 193-209.

(Recebido em junho de 1994).

ANEXOS

ANEXO A1
SIMULAÇÃO DO IMPOSTO MÍNIMO POR
SÊTORES DA ECONOMIA
1% SOBRE O ATIVO (ANO BASE 88)

Setores da Economia	Imposto Devido (milhões de) Cruzados	Ativo (milhões de) Cruzados	Imposto Mínimo (milhões de) Cruzados	Total Empresas
Agropecuária	2.591	3.548.347	36.622	709
Cooperativas	3.791	2.453.354	25.661	486
Empresas Imobiliárias	31.967	4.443.178	67.591	1.153
Ensino	3.396	261.226	5.150	185
Escritórios Centrais/reg. Gerência e Adm.	4.848	702.066	10.374	179
Extração de Minerais	87.085	9.487.809	159.539	4.632
Extração Vegetal	462	78.317	1.091	22
Extração Vegetal	5.261	391.873	8.250	204
Holding - Controladoras Partc. Societárias	9.537	336.424	11.122	219
Ind. de Couros, Peles e Assemelhados	74.669	4.767.217	107.545	909
Ind. Mat. Elétrico/eletrônico/comunic.	7.661	494.713	11.650	141
Ind. Prod. Farmacêuticos e Veterinários	16.478	1.161.654	23.613	962
Ind. Vest., Artefatos de Tecidos e Viagem	109.204	25.168.145	324.093	3.359
Indústria da Construção	26.422	1.108.581	31.897	206
Indústria de Bebidas	28.221	933.863	32.930	261
Indústria de Borracha	10.714	887.910	17.050	452
Indústria de Calçados	6.354	394.841	7.908	21
Indústria de Fumo	5.451	764.326	11.566	414
Indústria de Madeira	187.674	6.157.454	225.242	546
Indústria de Material de Transporte	73.788	3.262.231	90.554	343
Indústria de Papel, Papelão e Celulose	108.118	8.317.265	166.617	1.798
Indústria de Produtos Alimentares	35.201	1.557.167	44.117	661
Indústria de Produtos Matérias Plásticas	24.875	1.109.593	30.507	480
Indústria Diversas	8.572	537.730	11.900	451
Indústria de Mobiliário	22.127	1.131.093	28.288	526
Indústria Editorial e Gráfica	140.011	6.431.660	117.541	1.552
Indústria Mecânica	155.826	11.063.386	237.733	1.409
Indústria Metalúrgica	85.462	2.418.784	95.993	555
Indústria de Minerais Não Metálicos	208.140	8.060.945	249.146	1.019
Indústria Química	35.308	2.931.719	54.593	756
Indústria Têxtil	857.304	172.011.439	1.939.451	733
Instituições Financeiras	27	65.281	664	25
Pesca Aquicultura	8.621	6.469.588	71.768	105
Refino de Petróleo e Destil de Álcool	5.126	456.473	8.280	204
Serv. Radiofusão, Televisão e Diversões	5.880	336.491	7.997	430
Serv. Reparação, Manutenção e Instalação	109.370	5.323.540	142.940	3.454
Serviços Auxiliares Diversos	190.802	12.563.332	263.331	14.120
Comércio Varejista	143	261.989	2.736	12
Serviços de Administração Pública	202.721	7.735.419	242.720	6.406
Comércio Atacadista	85.449	6.502.720	99.890	51
Serviços de Comunicações	11.119	428.133	13.381	690
Serviços de Saúde	120.056	13.781.273	239.976	2.375
Serviços de Transportes	14.105	25.792.443	259.077	80
Serviços Industriais de Util. Pública	805	32.696	993	72
Serviços Pessoais				
Totais	3.130.943	362.223.688	5.599.670	53.670

Fonte: CADEC 89 - SERPRO

TABELA A2
SIMULAÇÃO DO IMPOSTO MÍNIMO
POR FAIXA DE RENDA SERPRO
1,0% SOBRE O ATIVO (ANO BASE 88)

Faixas de Renda em Us\$ 1988 (médio)	Imposto devido (milhões de Cruzados)	Ativo (milhões de Cruzados)	Imposto Mínimo (milhões de Cruzados)	Total de Empresa
Até 150 Mil	13.151	5.269.674	61.913	4.117
De 150 Mil a 1 Milhão	82.612	17.165.578	231.784	20.355
De 1 Milhão a 10 Milhões	557.368	36.122.529	796.915	24.204
De 10 Milhões a 50 Milhões	636.588	38.992.918	907.374	3.376
Maior que 50 Milhões	982.658	92.306.200	1.657.875	870
Totais	2.272.377	189.856.899	3.655.861	52.922

SIMULAÇÃO DO IMPOSTO MÍNIMO
POR FAIXA DE RENDA SERPRO
0,5% SOBRE O ATIVO(ANO BASE 88)

Faixas de Renda em Us\$ 1988 (médio)	Imposto devido (milhões de Cruzados)	Ativo (milhões de Cruzados)	Imposto Mínimo (milhões de Cruzados)	Total de Empresa
Até 150 Mil	13.151	5.269.674	37.047	4.117
de 150 Mil a 1 Milhão	82.612	17.165.578	154.703	20.355
de 1 Milhão a 10 Milhões	557.368	36.122.529	668.554	24.204
de 10 Milhões a 50 Milhões	636.588	38.992.918	764.840	3.376
Maior que 50 Milhões	982.658	92.306.200	1.303.340	870
Totais	2.272.377	189.856.899	2.928.484	52.922

SIMULAÇÃO DO IMPOSTO MÍNIMO
POR FAIXA DE RENDA SERPRO
2,0% SOBRE O ATIVO (ANO BASE 88)

Faixas de Renda em Us\$ 1988 (médio)	Imposto devido (milhões de Cruzados)	Ativo (milhões de Cruzados)	Imposto Mínimo (milhões de Cruzados)	Total de Empresa
Até 150 Mil	13.151	5.269.674	112.750	4.117
De 150 Mil a 1 Milhão	82.612	17.165.578	390.475	20.355
De 1 Milhão a 10 Milhões	557.368	36.122.529	1.074.304	24.204
De 10 Milhões a 50 Milhões	636.588	38.992.918	1.210.457	3.376
Maior que 50 Milhões	982.658	92.306.200	2.421.933	870
Totais	2.272.377	189.856.899	5.209.919	52.922

Fonte: CADEC 89