

Impostos sôbre o aumento de valor

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

O presente artigo procura demonstrar que, conquanto a tributação do aumento da renda ou dos valores se tenha intensificado principalmente durante a guerra, embora tenha sido abolida em alguns países logo após o término das hostilidades, a idéia em si não teve origem exclusivamente nos períodos excepcionais, e tende mesmo a ser aplicada como elemento necessário ao financiamento das próprias despesas normais do país.

Dêsse modo, desdobrando com proficiência a expressão de Mill — unearned advantage, transfigurada hoje em unearned increment — o autor passa a surpreender as fontes econômicas dos impostos sôbre lucros extraordinários e sôbre o aumento dos valores imobiliários, terminando por estudar a nova legislação brasileira atinente à espécie. (N. R.).

I. CARACTERÍSTICAS GERAIS

OS períodos extraordinários — os de guerra e de inflação — são favoráveis aos impostos que têm por base a noção do ordinário, do normal. Conquanto não passe de uma média estatística, para a legislação fiscal o estado chamado "normal" torna-se preceito, no sentido ético: o que é normal afigura-se admissível; o que é anormal deve ser corrigido por meio do impôsto. Em reflexões desta ordem baseia-se a tributação sôbre lucros extraordinários — universalmente adotada durante a guerra.

Do ponto de vista técnico, êstes impostos se caracterizam por não ser o objeto da tributação representado pelo total da renda ou do valor de uma propriedade, e sim pelo excedente da renda ou do valor sôbre um limite fixado por lei. É claro que o impôsto sôbre a renda pode ser considerado também como impôsto sôbre um excedente — a parte da renda que ultrapasse o mínimo de subsistência, que a lei isenta; a isenção básica,

porém, evidentemente tem outra razão de ser, de ordem puramente social; a quantia isenta não significa uma norma admissível, a renda tributável nada tem de anormal. Uma e outra coexistem na mesma época. Nos impostos sôbre lucros extraordinários, ou impostos similares, de que tratamos aqui, a norma — em muitas leis expressamente declarada — é ditada pelo passado. O fisco pergunta ao contribuinte: qual era a sua situação na época normal e qual é atualmente? Se a última fôr consideravelmente melhor do que a primeira, o aumento da renda ou do valor é suscetível de tributação.

Cumpre acrescentar que a comparação entre as rendas de uma mesma pessoa em duas épocas não é o único método aplicado na tributação dos lucros extraordinários. Ao passo que na Inglaterra ela se baseia no confronto entre a situação existente antes da guerra e a que prevalece durante a guerra, a legislação norte-americana já no primeiro conflito mundial estabeleceu um padrão para o rendimento dos capitais investidos, o qual servia de base para o cálculo do "excess profit"; formalmente, isto constitui mais um adicional do que um impôsto sôbre o crescimento da renda. Todavia, o processo adotado nos Estados Unidos baseava-se também na idéia de que o rendimento médio de antes da guerra devia servir de critério para discriminar o que fôsse excessivo. No Brasil e em vários outros países, admitem-se os dois sistemas — a comparação entre duas épocas e a comparação com um padrão fixo — deixando ao contribuinte a faculdade de optar, para o cálculo do seu ônus fiscal, pelo que lhe convier.

Conquanto a tributação do aumento da renda ou do valor se tenha desenvolvido principalmente durante a guerra, e em alguns países, particularmente nos Estados Unidos, haja sido abolida logo após o término das hostilidades, a idéia em si não teve origem exclusivamente nos períodos excepcionais. A teoria de tais impostos remonta a

épocas relativamente pacíficas do século passado, e foi não somente muito discutida como também aplicada no princípio de nosso século, antes da primeira guerra mundial. Conquanto a tributação dos lucros extraordinários se tenha tornado necessária para o financiamento das despesas de guerra, os impostos mais antigos sobre o aumento do valor foram inspirados e introduzidos por motivos mais econômicos do que fiscais.

Os impostos desta espécie podem ser pessoais — sobre a renda ou a fortuna — ou reais — sobre valores mobiliários e imobiliários — e efetivamente ambas as formas foram experimentadas. Como todos os impostos sobre o capital, os impostos sobre o aumento das fortunas pessoais vão a pouco e pouco perdendo terreno. Porque esse aumento só se pudesse originar de uma renda regular, de lucros fortuitos — loterias, etc. —, heranças ou doações, dir-se-ia mais prático tributar essas fontes. Além disso, uma tributação especial sobre o aumento da fortuna era considerada proteção às velhas fortunas feudais. Na maioria dos países a tendência era para impor os mesmos tributos às antigas e às novas fortunas. Antes da última guerra esses impostos haviam quase desaparecido, mas parece que, sobrevivendo a tributação de guerra em alguns países, se transformarão em elemento permanente na legislação.

Os impostos reais sobre o aumento de valores, pouco utilizados no período que medeou entre as duas grandes guerras, tomam agora novo impulso, principalmente como medida oposta à especulação imobiliária. Entretanto, a imposição sobre o aumento de valores mobiliários — títulos, joias, antiguidades — e sobre o de valores imobiliários, não visam combater necessariamente a exploração de circunstâncias excepcionais, como as prevalentes em épocas de inflação. A idéia fundamental, exposta pelos teóricos ingleses e norte-americanos, vai mais longe; considera justificada tal imposição porque o crescimento da renda, neste sentido, não é o resultado de um esforço — como o é o aumento do valor de uma empresa em virtude de exploração mais racional — e sim o efeito de uma valorização geral.

O termo "valorização" é mais recente e provém de outro setor da economia; corresponde, entretanto, perfeitamente a esta ordem de idéias. Na valorização, por exemplo, de uma matéria prima,

o produtor individual recebe um preço mais elevado sem que contribua, pessoalmente, para esse resultado; nas ações que conduzem à alta de preços ele desempenha papel passivo e secundário. Pode-se comparar tal situação com a de um quadro antigo, sem grande interesse artístico, que de repente se tornasse precioso porque a época à qual ele pertence volta à moda subitamente.

Do ponto de vista econômico, o caso mais frequente e importante é o aumento de preço dos títulos. Se a aquisição foi recente, na expectativa da alta, e se foi imediatamente seguida de uma venda, isto é, se se trata de transação especulativa, a legislação fiscal geralmente a isenta de outros impostos, senão de taxas especiais sobre as operações de Bolsa, porque as mais das vezes os riscos são tão grandes quanto as oportunidades e um pesado gravame sobre os lucros, que não levasse em consideração as perdas, equivaleria à proibição de qualquer especulação em títulos. E porque o Estado, com ou sem razão, acredita que, em certos limites, a especulação é necessária para sustentar o mercado, e que um mercado animado é necessário para a colocação de títulos governamentais, a legislação fiscal, na maioria dos países, é muito generosa a esse respeito. Se, pelo contrário, um proprietário de títulos os vende com grande lucro, depois de os possuir há muito tempo, o aumento do valor, ou seja a diferença entre o preço de compra e o de venda, está sujeito, em alguns países, a imposto especial. Nesta hipótese, as transações especulativas, do ponto de vista fiscal, são mais favorecidas que o aumento lento de valores. Em geral, porém, a legislação tributária sobre o acréscimo do valor é mais favorável às pessoas que conservam suas propriedades por muito tempo do que àquelas que as trocam frequentemente.

II. VALORIZAÇÃO DE TERRAS E IMÓVEIS

O principal campo de ação dos impostos sobre o aumento do valor é a propriedade imobiliária, uma vez que por meio do cadastro se torna fácil conhecer não só o valor no passado, senão também a data da última transmissão e o preço por ela pago, o que serve de base para a tributação. Não é apenas por causa das condições técnicas que a valorização de terras, terrenos e imóveis atrai a atenção dos teóricos e dos órgãos responsáveis pelas finanças públicas.

A idéia de que uma parte maior ou menor de aumento do valor dos bens imóveis retorna ao Estado deriva da teoria de Ricardo, segundo a qual a renda do solo constitui um elemento monopolista, um lucro não justificado pelo trabalho ou pelo capital investido, porém "paid to the landlord for the use of the original and indestructible powers of the soil" (1). Se o aumento da população obriga a cultivar terras menos férteis, o custo da produção crescerá e a renda do solo diminuirá, podendo até desaparecer se a terra é de má qualidade.

Conhecem-se as várias tentativas de abolir ou reduzir a "rent" no sentido que lhe empresta Ricardo, as sugestões de suprimir radicalmente a renda do solo por meio de um impôsto confiscatório, que poderia tornar supérfluos — conforme acreditava o americano Henry George em seu famoso livro "Progress and Property" — todos os outros impostos. Uma escola mais moderada, sob a orientação de John Stuart Mill, inferia da doutrina de Ricardo a conclusão de que era preciso deixar aos proprietários territoriais o valor que em determinada data suas terras representavam, porém impedir, por meio da tributação, qualquer valorização posterior que não fôsse justificada pelo trabalho e pelo capital investido — ou na expressão de Mill: "the unearned advantage" (2).

Mais recentemente, os economistas substituíram esta fórmula um pouco vaga pela expressão "unearned increment" — aumento do valor não proveniente de trabalho ou de investimentos suplementares. Importava precisar bem os termos, uma vez que grande parte dos proprietários atuais não são os primitivos donos, pois já adquiriram os bens a outros a preços mais ou menos elevados, de acôrdo com a qualidade do solo. A renda original foi, assim, capitalizada no momento da primeira transmissão da propriedade, não mais existindo ou — mais exatamente — transformouse em taxa de juros sôbre o capital, que o novo proprietário paga ao antigo pela aquisição da terra. Todavia, a renda prôpriamente dita continua a se formar sob a direção do segundo pro-

prietário — embora talvez um pouco reduzida de acôrdo com a tão discutida "lei" do rendimento decrescente do solo. Se o segundo dono vende a terra a um terceiro — digamos, vinte anos mais tarde — êste também terá de pagar um preço que compreenderá uma recompensa pela renda futura do solo que o vendedor abandona pelo ato de alienação.

Os impostos sôbre a transmissão de bens imobiliários — além de pequenas taxas administrativas — têm sido criados muita vez sob o argumento de que não visam o capital investido, mas sim a renda do solo. Evidentemente, a legislação fiscal, neste terreno, adotou simultâneamente outros pontos de vista, os quais às vêzes alteraram o conceito da renda do solo. Na Inglaterra, bem como na Europa central e oriental, a questão dos latifúndios foi, durante muitas gerações, ponto nevrálgico da política econômica, refletindo-se também no sistema fiscal dos respectivos países. Os partidários da divisão das grandes propriedades sugeriram uma forte progressividade dos impostos territoriais, para estimular sua venda e parcelamento. A êsse propósito, assim se manifestou o Sr. Hugh Dalton — presentemente chanceler do Erário britânico: um grande proprietário estará mais disposto a alienar seus bens se, vendendo metade de suas terras, seu impôsto diminuir de mais de cinqüenta por cento (3). No Império Britânico, principalmente na Austrália e na Nova Zelândia, impostos com tarifas tão engenhosas quanto complicadas foram criados com êsse objetivo.

Ademais, patenteou-se que a renda do solo, no sentido que lhe dava Ricardo, não é a única razão, nem mesmo o mais importante fator do "unearned increment". A localização da propriedade é decisiva para o rendimento e, conseqüentemente, para o seu valor. E que determinada localização seja favorável ou não, depende em grande parte das vias de comunicação: uma nova estrada de ferro pode valorizar as propriedades de tôda uma região sem que os proprietários sejam obrigados a reforçar o seu trabalho ou investir mais capital. Um pequeno trato de terra, utilizável apenas para a agricultura, pode tornar-se de grande valor se, pela expansão de uma cidade vizinha, puder servir para a construção de habitações ou indústrias.

(1) David Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, Cap. II.

(2) John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, Livro 5, Cap. 2.

(3) Hugh Dalton, *Principles of Public Finance* (2.^a ed. Londres, 1924).

A mesma evolução ocorre mais freqüentemente, e de maneira mais acentuada, no que toca às propriedades urbanas — terrenos e imóveis. A abertura de uma rua pode ter efeitos extraordinários sobre o preço dos terrenos e imóveis de um quarteirão inteiro. A instalação de uma nova indústria em pleno campo multiplica, muitas vezes, o valor dos terrenos e casas vizinhas. A descoberta de uma fonte termal e, às vezes, uma fantasia qualquer podem transformar um pobre vilarejo em centro de turismo, ocasionando enorme aumento dos valores imobiliários.

Em todos estes casos, e em muitos semelhantes, trata-se de um "unearned increment" típico, que justifica uma tributação relativamente alta. É claro que, com a urbanização e o incremento dos negócios, o fisco já participa, por meio de outros impostos — renda, consumo, vendas e consignações, taxas especiais — no desenvolvimento da zona favorecida por tais circunstâncias. Não obstante, torna-se imprescindível que o sistema fiscal disponha de um imposto que desde o primeiro momento assegure ao Estado uma parte do aumento do valor, pois que é precisamente na primeira fase do desenvolvimento que se manifesta mais espetacularmente a ascensão dos preços imobiliários — aumentos às vezes de 500 % e 1.000 %. Os aumentos posteriores já assumem um caráter mais comercial e regular do que fortuito. O primeiro vendedor assemelha-se a esse legendário proprietário rural de Ricardo, que pode tirar de suas terras a renda integral do solo. Os vendedores seguintes já fizeram apreciáveis investimentos de capital e muitas vezes correram pesados riscos. Assim, seria pouco conforme ao princípio da justiça tributária que o fisco fizesse recair os impostos exclusivamente sobre os últimos, deixando escapar o primeiro.

As valorizações desta espécie, que resultam principalmente da industrialização e urbanização, determinaram a criação de impostos sobre o incremento do valor imobiliário. A partir do fim do século passado, têm sido, especialmente na Alemanha, o campo de experiências para este ramo da legislação fiscal. Sob a direção dos "Bodenreformer" ("reformadores do solo") — poderosa organização composta principalmente de acadêmicos e funcionários, chefiados por Damaschke e apoiada por economistas reputados como Wagner — muitas municipalidades introduziram um

imposto sobre o aumento de valores imobiliários ("Wertzuwachssteuer"). Em 1911, êle se difundiu por todo o território alemão, tornando-se federal e válido tanto para as propriedades rurais como para as urbanas. Em virtude da reforma fiscal de 1913, pela qual o Reich se reservou um imposto geral sobre o crescimento de fortunas, o imposto real passou à competência dos Estados, que o cediam parcialmente às municipalidades. Tecnicamente bastante complicado, o imposto mostrou-se pouco apropriado para as pequenas municipalidades; mas mesmo assim generalizou-se como imposto sobre as propriedades adquiridas durante a inflação (4).

Relativamente a esta última medida, cumpre salientar que as condições do mercado imobiliário, quando da hiper-inflação do marco, eram muito diferentes das que atualmente se manifestam nos países atingidos por uma inflação moderada. A manutenção dos aluguéis no nível de antes da guerra — isto é, ao preço nominal de 1914 — numa época em que o poder aquisitivo da moeda caíra a uma fração ínfima de seu antigo valor — havia provocado uma baixa catastrófica nos preços dos imóveis, que foram vendidos muitas vezes por menos de um por cento do preço de custo — calculado em ouro. Após a estabilização monetária os preços de imóveis revelaram, naturalmente, sensível alta, e o imposto sobre o aumento do valor efetivamente ainda deixava, aos especuladores, grande parte de seus fabulosos lucros.

Em época de inflação menos aguda, os preços dos bens imóveis tendem a subir e mesmo a antecipar a depreciação da moeda. Neste caso, o imposto sobre o incremento do valor — supondo que seja introduzido a tempo — pode ter certa influência atenuante sobre a formação dos preços. Sua eficácia como medida contra a especulação depende, entretanto, mais de modalidades técnicas que do princípio no qual se inspira.

III. A NOVA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O novo imposto federal sobre lucros apurados na venda de propriedades imobiliárias (Decreto-lei n.º 9.330, de 10 de junho de 1946) indubi-

(4) Theodor Pistorius, *Wertzuwachssteuer*, in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, (Tübingen, 1927), Vol. II, pág. 326.

tavelmente pertence à categoria de impostos baseados na diferença entre dois momentos ou dois períodos (5). Já por esta razão êle se distingue essencialmente do impôsto estadual sôbre a transmissão da propriedade imobiliária, cujo objeto é determinado por um único ato: o valor efetivamente transmitido. E não é só isso que distingue os dois impostos; a exposição de motivos que acompanhou a nova lei, depois de penetrante análise, chega à seguinte conclusão:

“Assim sendo, sômente em um ponto os dois impostos terão qualquer contato: é quanto ao momento da incidência. Em tudo o mais se distanciam: diversos são os objetos, desiguais são as medidas, diferentes são as pessoas dos contribuintes (no impôsto de transmissão a incidência legal incumbe ao adquirente, no impôsto sôbre lucros apurados na venda, ao alienado), pelo que se pode, seguramente, afirmar que os dois impostos são inconfundíveis”.

Aliás, não é obrigatória a coincidência entre o impôsto de transmissão e os impostos sôbre o aumento do valor de bens imobiliários. Ao lado da forma mais usual, adotada no Brasil, em que o momento da incidência é determinado pela transmissão, existe ainda outra, que tem por base sua avaliação periódica e que é registrada em cadastro. A diferença entre a avaliação mais recente e uma outra, anterior, indica o objeto da tributação. Esta forma, conquanto seja menos segura que a baseada nos preços efetivamente obtidos quando se verifica uma alienação, torna-se necessária se se quiser também estender o impôsto aos bens inalienáveis. Existe, com êste objetivo, na Inglaterra.

Se a distinção entre o impôsto sôbre o crescimento do valor e o impôsto sôbre a transmissão é evidente, já é mais difícil determinar as relações do primeiro com o impôsto sôbre a renda, porque então se penetra na espessa floresta terminológica, onde se encontram lado a lado, e às vêzes em estreita simbiose os vocábulos *lucro*, *renda*, *rendimento*, *fortuna*, *capital*, *propriedade*. O lucro apurado na venda de propriedade imobiliária constitui a diferença aritmética entre dois montantes cujo pagamento às vêzes é separado

por um longo intervalo. E daí surgem questões delicadas. Uma importância pagável hoje terá o mesmo valor que igual quantia daqui a cinquenta anos e, conseguintemente, qualquer excedente da primeira sôbre a segunda poderá ser considerado como lucro? Ainda mesmo que se deduzam os investimentos do último proprietário — benfeitorias e juros — e as despesas de aquisição e de venda — impôsto de transmissão, comissões, etc. —, sob o aspecto econômico não se poderá responder afirmativamente a esta pergunta.

Esta é uma das razões por que as taxas geralmente são escalonadas a favor de pessoas que conservam o imóvel em seu poder durante muito tempo. Na lei alemã de 1911, por exemplo, a taxa padrão era de 30 %, mas o montante do impôsto — não a taxa! — diminuía em 1 %, no caso de alienação, por ano de posse. A regressão máxima era atingida depois de 30 anos de posse, quando o impôsto se elevava ainda a cerca de 10 % do crescimento do valor. A nova lei brasileira estabelece uma escala progressiva e muito mais simples, em que o lucro é suscetível de um abatimento de 2 %, 5 % ou 10 % no caso de o vendedor haver adquirido o imóvel nos últimos dois, cinco ou dez anos, respectivamente, e de 15 % quando êsse prazo fôr superior a dez anos.

Em quase tôdas as leis desta espécie instituídas no estrangeiro as taxas são progressivas, de acôrdo com o vulto da valorização. Na legislação brasileira, ao contrário, por razões especiais, há sômente uma taxa, de 8 %. De conformidade com a exposição de motivos já citada, o novo impôsto, pagável exclusivamente se o vendedor fôr pessoa física, não é mais que o equivalente de um impôsto já em vigor para as pessoas jurídicas. Para estas, o lucro proveniente de transações de imóveis constitui parte integral de sua renda e está sujeito à taxa de 8 %.

O novo impôsto apresenta-se como uma espécie de impôsto cedular para uma determinada categoria de rendimentos, comparável aos tributos nas fontes (títulos ao portador, etc.), que igualmente não entram no cálculo da renda das pessoas físicas e estão sujeitos apenas a uma taxa proporcional de 8 %. Sob o aspecto doutrinário, a base da tributação não é perfeitamente igual: os rendimentos tributados na fonte são o produto de um exercício determinado e os lucros provenientes das vendas imobiliárias — supondo-se que não se tratasse de transações profissionais e posse de

(5) Cf. o artigo do autor, *O fator tempo na tributação*. Revista do Serviço Público, agosto-setembro de 1946, pág. 7.

curta duração — são aperiódicas. Pode-se interpretá-las — como o fez a exposição de motivos referida — como rendas “latentes”, realizáveis somente no momento da alienação. Poder-se-ia dizer, também em sentido literal, que são “lucros suspensos”, provenientes da valorização do imóvel. Eles existem e são bem visíveis nas operações hipotecárias baseadas no valor do imóvel; mas são “distribuídos” somente quando o imóvel passa para outras mãos.

A interpretação do imposto sobre a valorização dos bens imobiliários como imposto de renda assemelha-se um pouco ao conceito de Basta-

ble (6) — que predominou na Inglaterra por muito tempo — de que o imposto sobre a sucessão é uma espécie de imposto posterior sobre a renda capitalizada do defunto. Talvez fôsse mais simples justificá-lo como imposição do “unearned increment” ou da renda do solo que se transformou em terreno urbano. Mas, qualquer que seja a teoria preferida, os argumentos em favor do imposto são tão abundantes e variados, que seria difícil contestar a sua razão de ser.

(6) Cf. Bastable, *Public Finance* (3.^a ed., Londres, 1903), pág. 590.