

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO
BRASIL**

LUIZA DE FIGUEIREDO CAMPELLO
matrícula: 111012948

ORIENTADOR: Prof. Dr. Almir Pita Freitas Filho

SETEMBRO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO
BRASIL**

LUIZA DE FIGUEIREDO CAMPELLO
matrícula: 111012948

ORIENTADOR: Prof. Dr. Almir Pita Freitas Filho

SETEMBRO 2017

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

“Meu coração tem catedrais imensas
Templos de priscas e longíquas datas,
Onde um nune de amor, em serenatas,
Canta a aleluia virginal das crenças.

Na ogiva fúlgida e nas colunatas
Vertem lutrais irradiações intensas
Cintilações de lâmpadas suspensas
E as ametistas e os florões e as pratas.

Como os velhos Templários medievais
Entrei um dia nessas catedrais
E nesses templos e risonhos...

E erguendo os gládios e brandindo as hastas,
No desespero dos iconoclastas
Quebrei a imagem dos meus próprios sonhos!”

“Vandalismo” – Augusto dos Anjos

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

aos meus pais Ana Elizabeth de Figueiredo Campello e Ruy Eduardo Campello por todo o amor que me foi dado, pelos momentos bons e também pelos ruins, que foram essenciais na construção do meu caráter;

ao meu parceiro de vida, Roberto Salles, por tentar me ensinar todos os dias que viver não precisa ser complicado (quem sabe um dia eu aprendo?);

ao meu orientador prof. Almir Pita Freitas Filho, sem o qual a elaboração desse trabalho não teria sido possível;

à minha maior companheira durante a graduação, Maria Saboia, por ter estado sempre presente nesta caminhada, incentivando-me, dividindo angústias e compartilhando vitórias;

ao meu colega de curso, Luccas Laquintinie Amaral, por ter sido um ombro amigo indispensável nos momentos difíceis;

aos meus melhores amigos nessa vida, Bruno Bellisi, Julia Moraes, Felipe Melazzi, Daniel Farias e Vitor Stotz por todo o apoio que recebi durante todos os muitos anos de amizade;

à minha avó, Dulce Diniz, e à minha primeira amiga, Meg, por serem as duas maiores saudades que eu levo na vida;

à Anne, por ser a minha maior fonte de inspiração e me ensinar diariamente a valorizar as pequenas coisas e prestar atenção nas singularidades da vida;

à Chloe, pelo amor incondicional e por ter sido a melhor amiga que eu poderia ter, sempre que eu precisei de uma;

e, enfim, a todos que contribuíram direta ou indiretamente à minha jornada pessoal e formação acadêmica.

RESUMO

A história da criação do tributo de maior arrecadação no Brasil desde 1979, o Imposto de Renda, é retratada nesse trabalho. É apresentada uma releitura histórico-econômica desde o período em que ocorreram as primeiras tentativas de instituição de um imposto sobre a renda no país (1843) até o ano de sua efetiva implantação (1922). A estrutura do sistema tributário durante a Primeira República, assim como os principais debates pró e contra a instituição do mesmo nesse período, são analisados com o objetivo de se compreender o contexto político e econômico à época da instituição desse imposto. Desse modo, espera-se que o presente trabalho seja elucidativo aos que buscam informações relacionadas à história da instituição do Imposto de Renda no Brasil, contribuindo para ressaltar a percepção de sua importância econômica e social.

Palavras-chave: Imposto de renda. Sistema tributário brasileiro. Política econômica.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1880-1898).....	15
Tabela 2 -	Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1890-1902).....	18
Tabela 3 -	Produção de Café Anual no Brasil (1880-1898).....	19
Tabela 4 -	Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1900-1913).....	22
Tabela 5 -	Preços e Produção de Café Anual no Brasil (1900-1907).....	23
Tabela 6 -	Receita, Despesa da União e Saldo Orçamentário (1901-1914).....	25
Tabela 7 -	Índice de Preços e Produção de Café Anual no Brasil (1907-1914).....	26
Tabela 8 -	Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1914-1924).....	28
Tabela 9 -	Exportações (FOB), Importações (FOB) e Balança Comercial em US\$ milhões (1913-1922).....	30
Tabela 10 -	Receita, Despesa da União e Saldo Orçamentário (1915-1924).....	31
Tabela 11 -	Receita Tributária Anual por Nível de Governo (Contos de Réis).....	34
Tabela 12 -	Principais Fontes de Receita da União (1908-1924).....	35
Tabela 13 -	Evolução da Arrecadação do Imposto sobre o Consumo (1892-1900)..	42
Tabela 14 -	Evolução da Base Tributária do Imposto sobre o Consumo (1892- 1900).....	42
Tabela 15 -	Evolução da Arrecadação do Imposto sobre o Consumo (1900-1914)..	43
Tabela 16 -	Evolução da Arrecadação do Imposto sobre o Consumo (1914-1924)..	44

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	8
I	POLÍTICA ECONÔMICA NA PRIMEIRA REPÚBLICA	11
I.1	PRIMÓRDIOS DO BRASIL REPÚBLICA: O PERÍODO DE TRANSIÇÃO IMPÉRIO-REPÚBLICA E A PRIMEIRA DÉCADA REPUBLICANA.....	12
I.2	ESTABILIZAÇÃO, AUGE E CRISE DA REPÚBLICA OLIGÁRQUICA (1900-1924).....	20
I.2.1	<i>A ERA DE OURO DA REPÚBLICA OLIGÁRQUICA: CRESCIMENTO ECONÔMICO E ESTABILIDADE CAMBIAL (1900-1913)</i>	21
I.2.2	<i>O IMPACTO DA PRIMEIRA GUERRA: RECESSÃO & RECUPERAÇÃO (1914-1924)</i>	27
II	O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO (1891-1924)	32
II.1	ASPECTOS INSTITUCIONAIS E TENDÊNCIAS DA RECEITA TRIBUTÁRIA.....	32
II.2	SISTEMA TRIBUTÁRIO FEDERAL.....	35
II.2.1	<i>IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO</i>	36
II.2.2	<i>IMPOSTO DE CONSUMO</i>	41
II.3	SISTEMA TRIBUTÁRIO ESTADUAL.....	46
III	INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL	48
III.1	BREVE HISTÓRICO SOBRE A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO MUNDO.....	48
III.1.1	<i>A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NA INGLATERRA</i>	49
III.1.2	<i>A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NA FRANÇA</i>	50
III.1.3	<i>A CRIAÇÃO DO IMPOSTO NA ALEMANHA</i>	51
III.1.4	<i>A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NOS ESTADOS UNIDOS</i>	51
III.2	TENTATIVAS DE INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DURANTE O PERÍODO IMPERIAL.....	52
III.3	TENTATIVAS DE INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DURANTE O PERÍODO REPUBLICANO.....	55
III.4	A INSTITUIÇÃO EFETIVA DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL.....	66
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
	REFERÊNCIAS	73

INTRODUÇÃO

O Estado Moderno, ao moderar as desigualdades geradas pela economia de mercado, exerce um papel importante na consolidação da distribuição de renda e do bem-estar de seus cidadãos. Com esta finalidade, várias políticas públicas, a exemplo do investimento em bens e serviços públicos e a promoção de programas de transferência monetária a famílias de baixa renda, são subsidiadas pelo Estado, através da arrecadação de diversos tributos necessários a seu financiamento. Desse modo, a grande maioria dos governos contemporâneos têm obtido valor entre 35% a 50% de sua renda nacional na forma de impostos (CASTRO, 2014, p. 18).

O presente trabalho tem como objetivo realizar um estudo sobre a história da criação de um dos tributos de arrecadação mais importantes no Brasil, o Imposto de Renda, instituído no país em 31 de dezembro de 1922. Assim como ocorreu em vários países que instituíram tributos sobre a renda no século XIX, as críticas à proposta de criação de um imposto sobre a renda no Brasil foram inúmeras.

A implantação do mesmo, para muitos, representava a destruição de fortunas, prejuízos imensuráveis ao comércio, restrição à liberdade individual e, em consequência da baixa eficiência do sistema tributário na época, acreditava-se que o gasto com a máquina administrativa, necessária para a arrecadação do imposto, seria superior ao montante arrecadado. Havia também grande desconfiança por parte dos contribuintes, habituados às contribuições indiretas, como os impostos de importação e exportação. Na realidade, até 1924, os impostos indiretos representavam, em média, 95% da arrecadação federal total¹. Somente com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e com o aprofundamento do processo de industrialização do país, com crescentes gastos do Estado, é que a resistência à tributação sobre a renda começou a diminuir.

O Imposto de Renda é um tributo descontado anualmente do rendimento da pessoa física ou jurídica e repassado ao governo federal, sendo a porcentagem de desconto fixada pelo governo de cada país onde ele é aplicado. Instituído no Brasil em 31 de dezembro de 1922, é o tributo federal de maior arrecadação do país desde 1979 (NÓBREGA, 2014, p. 15) e em razão de seu caráter direto, pessoal, universal e progressivo², é considerado por muitos um importante instrumento de equidade fiscal e, conseqüentemente, de justiça social.

¹ Tal afirmação foi realizada com base em dados quantitativos referentes às principais fontes de receita da União presentes no Anuário Estatístico do Brasil (1939/1940). A análise de tais dados é feita de maneira mais detalhada ao longo do capítulo 2 do presente trabalho.

² Um tributo é considerado progressivo se sua alíquota média aumenta na medida em que cresce a renda de suas unidades tributáveis. Assim, uma unidade com maior renda não só paga mais tributo, como também perde uma parcela maior de sua renda pagando o imposto. (CASTRO, 2014, p. 56)

Face à importância desse imposto, aliado aos poucos estudos realizados sobre o tema, procura-se retratar nesse trabalho a história de sua criação, apresentando análise histórico-econômica desde o período em que foram realizadas as primeiras tentativas de instituição de um imposto sobre a renda (1843) até o ano de sua efetiva implantação (1922), enfatizando ao longo desse período as discussões em que são apresentados os argumentos pró e contra sua criação, proferidos pelos principais interlocutores da época.

Este trabalho é composto por três capítulos. No primeiro, será apresentado um panorama geral da economia durante a Primeira República, destacando-se as importantes transformações estruturais que ocorreram no período e as políticas econômicas adotadas, com o objetivo de se compreender em qual contexto político e econômico a adoção do Imposto de Renda no país se inseriu.

No segundo capítulo, serão apresentados os aspectos institucionais do Sistema Tributário e as tendências de arrecadação, especialmente no que se refere a evolução do processo de criação de novas fontes de receitas pela União, desde o início da Primeira República até 1924, primeiro ano de arrecadação do novo imposto. É importante ressaltar que a estrutura da receita tributária e sua evolução eram, nessa época, um reflexo dos fatores que condicionavam o crescimento da economia. Assim, sendo a economia do país fundamentalmente dependente do comércio exterior até pelo menos a segunda metade dos anos 30, a receita tributária federal era composta majoritariamente pelo imposto de importação, enquanto que a estadual pelo de exportação.

O terceiro e último capítulo tem como objeto de estudo a criação do Imposto de Renda no Brasil, enfatizando o debate realizado no período anterior à sua instituição. Como medida introdutória e contextualizadora, será feita uma breve análise do surgimento do imposto no mundo, destacando as tentativas de sua instituição na Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos, países pioneiros em sua adoção. Será feita também uma releitura histórica da origem do imposto no Brasil, desde a primeira tentativa de imposição de um tributo sobre a renda, realizada em 1843 por D. Pedro II, incluindo a necessidade de aumento na arrecadação, provocada pela Guerra do Paraguai (1864-1870), que propiciou a criação de um imposto temporário sobre vencimentos e as tentativas, sem êxito, de instituição do imposto de renda no final do Império.

Além disso, analisar-se-á a discussão sobre a implantação desse tipo de tributação, ocorrida na Assembleia Constituinte à época da criação da primeira Constituição Republicana (1890-1891) e a defesa da tributação sobre a renda realizada pelo Ministro da Fazenda Rui Barbosa durante o governo de Deodoro da Fonseca, em relatório oficial publicado em 1891. Serão apresentados os principais debates que antecederam à instituição do mesmo,

procurando encontrar uma relação entre o contexto histórico-econômico vigente e as tentativas de criação desse imposto.

Ao selar um compromisso entre o cidadão e o Estado, a tributação representa uma das expressões máximas da soberania de um país, de modo que as discussões sobre o sistema tributário de um país e os tributos que o compõem possuem extrema importância social. Desse modo, espera-se que a releitura histórica realizada nesse trabalho seja elucidante aos que buscam informações sobre os aspectos históricos e econômicos relacionados à instituição do Imposto de Renda no Brasil, contribuindo para ressaltar a percepção de sua importância econômica e social.

CAPÍTULO I – POLÍTICA ECONÔMICA NA PRIMEIRA REPÚBLICA

O Imposto de Renda foi instituído no Brasil através do Art. 31 da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, que orçou a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício do ano seguinte. Constituído por apenas um artigo e oito incisos presentes na lei orçamentária, o imposto geral sobre a renda seria devido anualmente por toda a pessoa física ou jurídica residente no país, incidindo sobre a renda líquida de qualquer origem e tendo como base a declaração de rendimentos do contribuinte.

Art. 31 - Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será, devido, anualmente, por toda a pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem.

I. As pessoas não residentes no país e as sociedades com sede no estrangeiro pagarão o imposto sobre a renda líquida, que lhes for apurada dentro do território nacional.

II. É isenta do imposto a renda anual inferior a 6:000\$ (seis contos de réis), vigorando para a que exceder dessa quantia a tarifa que for anualmente fixada pelo Congresso Nacional.

III. Será considerado líquido, para o fim do imposto, o conjunto dos rendimentos auferidos de qualquer fonte, feitas as deduções seguintes:

- a) imposto e taxas;
- b) juros de devedas, por que responda o contribuinte;
- c) perdas extraordinárias, provenientes de casos fortuitos ou força maior, como incendio, tempestade, naufragio o accidentes semelhantes a esses, desde que taes perda não sejam compensadas por seguros ou indenizações;
- d) as despesas ordinarias realizadas para conseguir e assegurar a renda

IV. Os contribuintes de renda entre 6:000\$ (seis contos de réis) e 20:000\$ (vinte contos de réis) terão deducção de 2 % (dous por cento) sobre o montante do imposto devido por pessoa que tenha a seu cargo, não podendo exceder, em caso algum, essa deducção a 50 % (cincoenta por cento) da importancia normal do imposto.

V. O imposto será arrecadado por lançamento, servindo de base a declaração do contribuinte, revista pelo agente do fisco e com recurso para autoridade administrativa superior ou para arbitramento. Na falta de declaração o lançamento se fará ex-officio. A impugnação por parte do agente do fisco ou o lançamento ex-officio terão de apoiar-se em elementos comprobatorios do mantante da renda e da taxa devida.

VI. A cobrança do imposto será feita cada anno sobre a base do lançamento realizado no anno immediatamente anterior.

VII. O poder Executivo providenciará expedindo os precisos regulamentos e instrucções, e executando as medidas necessárias ao lançamentos e instrucções, e executando as medidas necessarias ao lançamento, por forma que a arrecadação do imposto se torne effectiva em 1924.

VIII. Em o regulamento, que espedir o poder Executivo poserá impor multas até o maximo de 5:000\$ (cinco contos de réis).

Para fins de cobrança, seria considerado renda líquida o conjunto de rendimentos de qualquer fonte, feitas as deduções de impostos e taxas, juros de dívidas e perdas compensadas por seguros ou indenizações.

Os indivíduos não-residentes no país e as sociedades com sede no exterior estariam sujeitos ao imposto sobre a renda líquida obtida no território nacional, sendo isentos do imposto todos com renda anual inferior a seis contos de réis. Os contribuintes com renda

líquida anual entre seis a vinte contos de réis obteriam dedução de 2% sobre o imposto devido por pessoa sob sua responsabilidade, não podendo exceder 50% do total do imposto.

Com o objetivo de analisar e compreender melhor o contexto político e econômico à época da adoção do Imposto de Renda no país, será apresentado nesse capítulo um panorama geral da economia brasileira durante a Primeira República, destacando as importantes transformações estruturais que ocorreram no período e as políticas econômicas adotadas, especialmente no que se refere às questões fiscais, cambiais e monetárias.

A análise será dividida cronologicamente em duas partes: a primeira consistirá em uma breve contextualização do período de transição império-república, importante para a compreensão do cenário político-econômico vigente no início da república, e análise da primeira década republicana (1889-1898); já a segunda detalhará o processo de estabilização, auge e crise da república oligárquica de 1900 até o ano da criação do imposto de renda no país, 1922.

I.1 PRIMÓRDIOS DO BRASIL REPÚBLICA: O PERÍODO DE TRANSIÇÃO IMPÉRIO-REPÚBLICA E A PRIMEIRA DÉCADA REPUBLICANA

A tomada de decisões econômicas durante a Primeira República foi fruto da complexidade do quadro socioeconômico e político do período, assim como do contexto econômico internacional. De acordo com Franco (1990), a primeira década do regime republicano se caracterizou por ter sido um período de grande instabilidade política e econômica provocada, em grande parte, por importantes transformações estruturais que ocorreram no período, como a introdução do trabalho assalariado, a adoção do regime federalista e o aprofundamento da inserção do país na economia internacional.

Sendo assim, a evolução da economia no período foi, ainda segundo o autor, notoriamente influenciada por dois fatores: pela crise da agricultura, provocada pela necessidade de substituição da mão de obra escrava, e pelo conjunto de reformas bancárias e das sociedades anônimas realizado a partir das leis bancárias de 1888 e 1890.

Nesse contexto, os empréstimos externos tiveram um papel fundamental para o equilíbrio do balanço de pagamentos. A conta capital passou a possuir importância crescente no contexto das contas externas do país, se tornando um mecanismo através do qual a instabilidade da balança comercial podia ser compensada e que permitia que as taxas de investimento no país fossem bem maiores do que seria possível na ausência de capital externo.

Durante toda a Primeira República, a economia brasileira possuiu um perfil fundamentalmente agrário-exportador sendo, portanto, altamente dependente de mão de obra abundante e de liquidez para financiar os custos do ciclo produtivo das grandes lavouras e do setor externo.

Nesse sentido, a abolição definitiva da escravidão, marcada pela sanção da Lei Áurea em 13 de maio de 1888, trouxe significativas mudanças para a economia do país. Sendo assim, para uma melhor compreensão das políticas econômicas adotadas durante a primeira década republicana faz-se relevante uma breve contextualização do cenário histórico-econômico dos anos 80, especialmente nos últimos anos do Império.

Na realidade, as duas décadas finais da monarquia não foram um período de crescimento econômico, segundo Costa (1998), de modo que as exportações de café e borracha cresceram em um cenário geral de estagnação. Além disso, a situação de deterioração das finanças públicas, agravada pela Guerra do Paraguai (1864-1870), seria herdada pela República.

Os empréstimos internos e externos efetuados ao longo do período imperial retratam o perfil da dívida pública nessa época, ainda de acordo com a autora. Até meados do século XIX, era destinada principalmente à cobertura dos déficits relacionados à construção do Estado Nacional: despesas originadas da guerra da Independência e da negociação com Portugal, conflitos internos e repressão das rebeliões provinciais, além dos externos na região Platina. Na segunda metade do século, surgem despesas de um novo tipo: investimentos em obras públicas, em particular as estradas de ferro.

A necessidade de substituição de mão de obra escrava após a abolição foi solucionada através do incentivo à imigração europeia, inicialmente financiada pelos próprios barões do café e, posteriormente, pelo Estado. Segundo Franco (1990), essa transição elevou fortemente a demanda por moeda da economia, pois o pagamento de salários ampliava a necessidade de capital de giro na atividade agrícola. Como as despesas com a mão de obra agrícola eram sazonais e ligadas essencialmente à época das colheitas, ainda de acordo com o autor, havia uma enorme pressão no sistema bancário nesse período, devido à crescente demanda por adiantamentos na ocasião das safras.

O padrão-ouro, regime monetário internacional vigente desde 1870 (e que permaneceria em vigor até 1971), baseava-se na aceitação geral do ouro como uma moeda universal. Sendo tal sistema vigente nos principais países do mundo, o papel-moeda em circulação nesse período representava apenas um certificado de depósito conversível em determinado peso em metal e o ouro era, em si, a verdadeira moeda comum a todos os países. Nesse contexto, as taxas de câmbio entre os países adotantes do sistema se tornavam fixas e

eram dadas pelas paridades que cada unidade do papel-moeda nacional possuía em relação ao equivalente monetário universal, o ouro.

O efetivo funcionamento do padrão-ouro supunha a plena conversibilidade do papel-moeda circulante em ouro. Desse modo, de acordo com Franco e Corrêa do Lago (1999), a adoção desse sistema em escala global se tornou inviável para muitos países na época, afinal, “apenas por uma coincidência a mineração de metais preciosos produziria a exata quantidade de ouro necessária para o funcionamento dessa máquina sem transtornos para as economias mais frágeis, como o Brasil”. No caso brasileiro ocorreram duas tentativas de adoção do padrão-ouro durante o período analisado (1889-1924): uma no final do Império e início da República, em 1889; e a segunda durante o governo Campos Sales (1898-1902).

Desde os últimos anos do Império e ao longo de toda a década de 90, o aumento sazonal intenso da demanda por moeda foi amplamente discutido na tentativa de se resolver definitivamente os problemas de liquidez que gerava, segundo Franco (1990). Aliado ao desafio de se aderir ao padrão-ouro, o país se dividia ideologicamente em dois grupos, os metalistas e os papelistas.

Segundo Gremaud (2003), os primeiros acreditavam que havia “superabundância” de papel-moeda em circulação, sendo necessária a adoção de uma política contracionista que permitisse a adesão plena ao padrão-ouro. Segundo essa lógica, a moeda deveria ter uma paridade fixa com o ouro, de modo que a estabilidade da taxa de câmbio seria o maior sinal do bom funcionamento da economia. Assim, acreditavam que a emissão de moeda sem lastro metálico era nociva por causar a desvalorização da moeda metálica e, conseqüentemente, do câmbio.

Contrários a essa visão, ainda de acordo com o autor, os papelistas acreditavam que a economia necessitava de mais liquidez para crescer, especialmente devido ao aumento da demanda por moeda gerado pela disseminação do trabalho assalariado. Assim, consideravam o lastro metálico prejudicial para o Brasil, que dependia praticamente da receita gerada pela exportação de um único produto, o café, cujo preço não controlava, para obter divisas no exterior. Deste modo, defendiam a emissão de papel sem lastro ou com lastro em títulos da dívida pública, acreditando que se a mesma sempre acompanhasse a demanda por moeda, esta nunca seria excessiva a ponto de desvalorizar o câmbio e gerar inflação.

Diante dessa divisão interna, o autor conclui que as decisões de política econômica sofreram influência dessas duas correntes: visando manter a estabilidade, a preocupação dominante era a questão do câmbio, já que a economia era diretamente dependente do exterior, tanto pela importância das exportações e importações, quanto do fluxo de entrada de capitais.

Desde 1846, a paridade oficial de adesão ao padrão-ouro, que permitia a conversibilidade integral da moeda, era equivalente a 27 pence por mil-réis. Entretanto, prevaleceu no período o câmbio flutuante e conforme dados do Ipeadata presentes na tabela 1, a cotação permaneceu abaixo do par não só durante toda a primeira década republicana, mas também ao longo de toda a década anterior.

Tabela 1: Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1880-1898)

Ano	Taxa de Câmbio
1880	22,094
1881	21,906
1882	21,156
1883	21,563
1884	20,688
1885	18,594
1886	18,688
1887	22,438
1888	25,250
1889	26,438
1890	22,563
1891	14,906
1892	12,031
1893	11,594
1894	10,094
1895	9,938
1896	9,063
1897	7,719
1898	7,188

Fonte: Ipeadata, 2007.

Com o câmbio se valorizando e próximo da paridade³, surgiu a oportunidade de tornar a moeda conversível em ouro sem que fosse preciso adotar uma política deflacionista ou de austeridade fiscal, de acordo com Franco (1990). Além disso, a situação econômica estava propícia: a imigração estava solucionando o problema da mão-de-obra, enquanto a conta capital e a balança comercial mostravam-se francamente favoráveis, ainda segundo o autor. Nesse contexto, foi apresentado ao senado em 1887 um grande projeto de reforma monetária que originou a Lei Bancária de 1888. Assim, teria início a primeira tentativa de adoção plena do padrão-ouro no país.

Segundo Barbosa (2001), a lei representava, em seu âmago, a coexistência de duas doutrinas teoricamente opostas: tentava conciliar a ampliação da quantidade de moeda circulante, desejo dos papelistas, com a intenção dos metalistas mais radicais de reduzi-la. Na prática, apresentou efeito inexpressivo sobre a oferta monetária, tendo a maioria das

³ Vale lembrar que a última vez em que a taxa de câmbio atingiu a paridade ideal foi 14 anos antes, em 1875. Desde então, esteve sempre abaixo do par até 1889, conforme observado na tabela 1.

instituições bancárias não se interessado em realizar emissões conforme condições previstas na lei, ainda de acordo com o autor.

Em 1889, uma forte seca atingiu as principais regiões de produção agrícola. De acordo com Franco (1990), tendo sido a produção de gêneros alimentícios para o mercado interno bastante afetada, houve substancial aumento das importações e, conseqüentemente, da dependência do país em relação ao exterior e do comprometimento dos saldos da balança comercial do país, que passariam a ser totalmente absorvidos pelo pagamento do serviço da dívida externa nos anos seguintes.

Com o objetivo de compensar os agricultores pela perda de capital causada pela libertação dos escravos e também para auxiliá-los nesse momento de crise, o governo passou a oferecer empréstimos através do sistema bancário aos fazendeiros, ainda de acordo com o autor. Entretanto, tal programa de crédito, que ficou conhecido posteriormente como “auxílios à lavoura”, se mostrou insuficiente, beneficiando apenas os melhores e mais dinâmicos segmentos agrícolas (especialmente as fazendas do Vale da Paraíba), favorecendo o desaparecimento das regiões insolventes da agricultura.

Ainda em 1889, foi publicado um novo regulamento para a Lei de 1888, que autorizava a criação do Banco Nacional do Brasil (BNB), com o objetivo de promover e assentar a adesão ao padrão-ouro.

Sendo assim, a crise econômico-social vigente nos últimos meses do Império consistia em três fatores principais para Franco (1990): a) a necessidade de se ampliar o crédito à agricultura, pois os auxílios à lavoura não se mostraram suficientes; b) a questão da insuficiência de moeda em circulação, agravada após a libertação dos escravos em 1888; e c) os déficits orçamentários, financiados por um crescente endividamento externo, que comprometia o saldo da balança comercial.

Com o fim do Império, Deodoro da Fonseca se tornou o primeiro presidente do Brasil e Rui Barbosa, um dos importantes organizadores do movimento republicano, o primeiro Ministro da Fazenda da República. Seu governo foi marcado por grande instabilidade política e econômica, devido às tentativas de centralização do poder e forte presença de opositores descontentes com a queda do Império, incluindo alguns setores das Forças Armadas.

Tendo dificuldade em cumprir com as emissões prometidas, o BNB teve sua concessão de faculdade emissora revogada pelo governo. Falhou, assim, a primeira das duas tentativas de plena adesão ao padrão-ouro que ocorreram durante a Primeira República. Ao final de 1889, o saldo das tentativas de expansão monetária era praticamente nulo. Conforme constatou Franco (1990), “se já em 1887 se falava em oferta de moeda insuficiente e em

possibilidade de crise, em fins de 1889, a necessidade de novas emissões era exaltada em tons dramáticos”.

Nesse contexto, Rui Barbosa implementou no ano seguinte uma série de decretos que culminaram na outorga de uma nova lei bancária que estabelecia a realização de emissões bancárias inconversíveis, além de algumas alterações na lei societária que modificaram substancialmente os entraves à incorporação de novas empresas.

A reação do mercado a essas mudanças foi rápida: existindo pouco mais de 90 firmas listadas no início de 1888, passou-se a cerca de 450 em meados de 1891, conforme dados presentes em Franco e Correa do Lago (1999). Essa abundância de crédito, simplificações e isenções degenerou-se, transformando-se em um violento processo especulativo nos anos seguintes. O rompimento dessa “bolha especulativa” entre 1890 e 1891 originou um longo período de crise financeira, que ficou conhecida como crise do Encilhamento.

Segundo Gremaud (2003), embora a rigor o “encilhamento” se refira apenas ao intenso processo de especulação bursátil ocorrido no Rio de Janeiro, também estavam inclusos nessa crise outros problemas econômicos do período, como a intensa desvalorização cambial observada a partir de 1891, que pode ser vista através da tabela 1. Esses problemas estariam provavelmente ligados, ainda segundo o autor, à forte expansão de crédito promovida pela legislação implementada em 1890 por Rui Barbosa.

No entanto, para Rui Barbosa (1892), a queda do câmbio estava relacionada a problemas na balança de capitais e não à expansão monetária: a taxa de câmbio de 27 pence por mil-réis era fictícia e sustentada pelo ingresso de capitais decorrente de empréstimos externos. Afirmava ainda que a instabilidade provocada pela mudança de regime e a consequente saída de capital do país era, assim, a grande causa da desvalorização cambial, sendo que o processo especulativo já havia começado anteriormente na gestão do Visconde de Ouro Preto, o último Ministro da Fazenda do período imperial.

Apesar das afirmações de Rui Barbosa, a questão cambial continuou a ser alvo de debates. Reafirmava-se na Câmara dos Deputados ainda em 1891, segundo Gremaud (2003), a influência da moeda sobre o câmbio. Nos anos seguintes, planos com objetivo deflacionista foram propostos, tentando evitar o colapso do sistema bancário e reduzir o papel-moeda em circulação, de acordo com Fritsch (1990). Tais planos obtiveram pouco ou nenhum resultado, ainda o segundo o autor, pois a carteira de ativos dos bancos estava muito contaminada devido à especulação na bolsa. O câmbio se deterioraria ainda mais, sendo que tal processo de desvalorização só seria interrompido a partir de 1900, conforme dados da tabela 2.

Tabela 2: Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1890-1902)

Ano	Taxa de Câmbio
1890	22,563
1891	14,906
1892	12,031
1893	11,594
1894	10,094
1895	9,938
1896	9,063
1897	7,719
1898	7,188
1900	9,500
1901	11,375
1902	11,969

Fonte: Ipeadata, 2007.

A desvalorização protegeu a renda dos cafeicultores, incentivando o excessivo crescimento da produção de café, de acordo com Villela e Suzigan (1975). Além disso, o aumento da demanda internacional de café no período, tanto européia quanto norte-americana, e a concorrência externa pequena também estimularam esse crescimento, segundo Perissinoto (1994). Tal aumento desenfreado da produção, aliado a outros fatores que serão abordados adiante, originariam a crise de superprodução que eclodiria no início do século XX.

A desvalorização também contribuía diretamente para a redução da arrecadação fiscal ao desestimular as importações, pois o imposto referente às mesmas era a principal fonte de receitas da União. Além disso, aumentava progressivamente os encargos da dívida externa, contribuindo ainda mais para a deterioração das contas do governo. Nesse sentido, o déficit orçamentário cresceu de forma significativa após 1891, sendo especialmente preocupante o crescimento das contas de despesa do governo em comparação às de receita, segundo Fritsch (1990).

Conforme será abordado no próximo capítulo, o crescimento do déficit público motivou o governo a buscar novas fontes de receita nos anos seguintes, de modo que foram criados diversos novos tributos, além de terem sido ampliadas as alíquotas e os produtos tributáveis dos impostos já existentes, como o de importação e de consumo.

O crescimento excessivo da produção de café enfraqueceu progressivamente seu preço, de acordo com Villela e Suzigan (1975). A tendência de crescimento da produção anual pode ser observada através da tabela 3: enquanto a média do período imediatamente anterior à instauração da República, correspondente aos anos de 1880 a 1888, foi de 5,62 milhões de sacas de 60kg; a produção média durante à primeira década republicana foi de 6,76 milhões. Assim, as grandes safras de 1896 e 1897, ao enfraquecerem ainda mais o preço do café, contribuíram de modo decisivo para debilitar ainda mais as finanças públicas do país, segundo os autores.

Tabela 3: Produção de Café Anual⁴ no Brasil (1880-1898)

Ano	Sacas de 60kg (Milhões)
1880	5,61
1881	5,45
1882	6,72
1883	5,05
1884	6,21
1885	5,57
1886	6,08
1887	3,03
1888	6,83
1889	4,26
1890	5,36
1891	7,40
1892	6,20
1893	4,31
1894	6,70
1895	5,48
1896	8,68
1897	10,46
1898	8,77

Fonte: Ipeadata, 2006.

Nenhuma melhora considerável na situação cambial ocorreu entre 1896 e 1898, tendo a taxa de câmbio média do período permanecido em torno de 8 pence por mil-réis (Ipeadata, 2007). Nesse contexto de rápida expansão da dívida externa e, conseqüentemente, do progressivo aumento dos encargos correspondentes, foi negociado em 1898 um plano de consolidação e refinanciamento da dívida, o *funding loan*. Segundo Franco (1990), tal plano consistia fundamentalmente na suspensão do pagamento do serviço da dívida externa por 13 anos, em troca da adoção de medidas rigorosas de saneamento fiscal e monetário pré-acordadas com os credores.

Sendo assim, foi realizado um plano econômico de reestruturação das contas do governo ainda em 1898, segundo o autor. Despesas de vários tipos foram reduzidas, especialmente as denominadas em moeda estrangeira, e foram implantadas diversas medidas de modernização administrativa que possibilitaram um aumento da arrecadação tributária. Além disso, as alíquotas de diversos impostos foram aumentadas, como o imposto sobre o consumo e o do selo.

Ainda de acordo com o autor, as crises econômicas e financeiras ocorridas na primeira década republicana indicavam a necessidade da adoção de políticas monetárias conservadoras. Os bons resultados obtidos pela adoção de tais políticas implicariam em uma duradoura influência sobre a política econômica do país durante os anos posteriores.

⁴ Os dados de produção da tabela 5 se referem ao ano cafeeiro, que se estende de outubro do ano vigente a setembro do ano seguinte.

Apesar da instabilidade política e econômica, alguns economistas como Bonelli (1996) reconhecem que houve notável aceleração da formação de capital na indústria brasileira nos primeiros anos da república, o que teria sido uma herança positiva proporcionada pelas condições vigentes no período. A combinação de proteção aduaneira, desvalorização cambial, leis mais liberais para a formação de companhias anônimas de responsabilidade limitada (flexibilizações oriundas da Lei Bancária de 1890) e a expansão do crédito foram fatores que compuseram um quadro favorável e inédito para a indústria.

Para Villela e Suzigan (1975), ao encarecer as importações, a desvalorização cambial teria incentivado o crescimento da produção interna de mercadorias exportáveis ou substitutivas de importações e assim, ao que tudo indica, teria ocorrido um surto industrial durante a primeira década republicana, processo que teria se arrefecido com a valorização do câmbio a partir de 1900.

Ainda de acordo com os autores, ao proteger a renda dos cafeicultores – mantendo ou até mesmo elevando os preços internos do café em contraposição à queda dos preços internacionais –, a desvalorização foi responsável pelo aumento da lucratividade e consolidação da preponderância absoluta da cultura cafeeira em relação aos demais gêneros agrícolas produzidos no país, em uma época onde a produção agrícola voltada para o mercado interno se encontrava em crise.

Como consequência, ao final do século XIX eram notáveis os efeitos nocivos do excesso de produção, de modo que surgiram as primeiras idéias a respeito de uma possível intervenção governamental no mercado de café, com o objetivo de controlar sua oferta. A necessidade de se promover a valorização do mesmo, considerando sua importância econômica, nortearia as decisões de política econômica nos anos seguintes, conforme será abordado na próxima seção do presente capítulo.

I.2 ESTABILIZAÇÃO, AUGÉ E CRISE DA REPÚBLICA OLIGÁRQUICA (1900-1924)

Segundo Fritsch (1990), a existência de fortes desequilíbrios macroeconômicos provocados por alterações externas bruscas, aos quais o país estava sujeito por possuir uma economia fundamentalmente primário-exportadora, norteariam as decisões de política econômica durante a Primeira República. Sendo assim, existia uma grande necessidade de isolar a economia de choques exógenos, especialmente os causados por variações abruptas na oferta de café e descontinuidades no fluxo de entrada de capital no país.

Nesse contexto, o autor considerava que perturbações na economia internacional, ao afetar os fluxos de comércio e investimento, eram extremamente nocivas devido à dependência de capital externo da economia. O colapso temporário dos preços internacionais de produtos primários no período pós-guerra, por exemplo, possuiu importante influência sobre o comportamento da economia, condicionando diversas decisões de política econômica.

Considerando a baixa elasticidade-preço da demanda do café e o peso da oferta brasileira em termos mundiais, fortes variações dessa oferta tendiam a reduzir o preço internacional do produto e, conseqüentemente, provocavam uma intensa redução da receita de exportações, comprometendo o saldo da balança comercial do país (VILLELA; SUZIGAN, 1975).

Além disso, em virtude dessa posição predominante na oferta mundial de café, o Brasil era capaz de implantar medidas unilaterais visando o controle do preço internacional do produto: ao restringir consideravelmente sua própria oferta, provocava uma elevação artificial dos preços do café. Após nova queda do preço em 1905 e prevendo uma grande safra no ano seguinte, o governo passaria a intervir diretamente no mercado de café a partir de 1906.

Desse modo, Fritsch (1990) afirma que as políticas econômicas adotadas e o desempenho da economia brasileira entre 1900 e 1930 podem, em consequência das fortes alterações no comportamento da economia internacional provocadas pela eclosão da Primeira Guerra Mundial, ser divididos em dois períodos distintos. O período anterior à 1914 representou um longo ciclo de crescimento com aumento do endividamento externo do país; enquanto o posterior foi caracterizado pela necessidade de adaptação ao funcionamento anômalo da economia mundial durante o período da guerra e ao choque, reconstrução e colapso econômico nos anos 20.

I.2.1 A ERA DE OURO DA REPÚBLICA OLIGÁRQUICA: CRESCIMENTO ECONÔMICO E ESTABILIDADE CAMBIAL (1900-1913)

Os treze primeiros anos após a virada do século, que precederam a Primeira Guerra Mundial, foram um período de estabilidade e crescimento econômico, de acordo com Fritsch (1990). Após quase uma década de crises financeiras e estagnação econômica, o PIB cresceu a uma taxa média de 4% ao ano entre 1900 e 1913, em parte devido a situação internacional favorável que reduziu efeitos recessivos das políticas econômicas domésticas, que apresentaram caráter ortodoxo durante todo o período, ainda segundo o autor.

De acordo com Villela e Suzigan (1975), as despesas oriundas do acordo de consolidação da dívida externa, o *funding loan*, elevaram consideravelmente o déficit

orçamentário em 1898. Sua implementação acompanhou a adoção de políticas restritivas, que tinham como objetivo a eliminação desse déficit e a redução do papel-moeda em circulação. Além disso, com o objetivo de aumentar as reservas nacionais, foi instituída a tarifa-ouro, que consistia na obrigatoriedade do pagamento de 10% de todos os tributos em ouro.

Segundo Gremaud (2003), ao mesmo tempo em que houve a adoção de uma política monetária restritiva, o câmbio iniciou um processo de valorização que pode ser observado através da tabela 4. Essa valorização foi atribuída por alguns historiadores, ainda segundo o autor, como consequência do enxugamento monetário promovido por Murinho, Ministro da Fazenda de Campos Salles (1898-1902), enquanto outros consideram os fatores externos como determinantes, com destaque para a recuperação do Balanço de Pagamentos no período.

Tabela 4: Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1900-1913)

Ano	Taxa de Câmbio
1900	9,500
1901	11,375
1902	11,969
1903	12,000
1904	12,219
1905	15,679
1906	16,188
1907	15,219
1908	15,156
1909	15,156
1910	16,234
1911	16,109
1912	16,156
1913	16,109

Fonte: Ipeadata, 2006.

A melhoria do Balanço de Pagamentos, por sua vez, teria sido fruto tanto do aumento das exportações de café e borracha, quanto do adiamento do pagamento das obrigações externas e entrada de recursos externos ligados à encampação de algumas estradas de ferro com garantias de juros (Gremaud, 2003).

Villela e Suzigan (1975) destacam ainda que a adoção de políticas contracionistas incentivou a expansão da entrada autônoma de capitais no Brasil nesse período, ao melhorar a visão do mercado financeiro internacional em relação à condução da política econômica no país. Além disso, tais políticas teriam invertido a tendência inflacionista até então observada, gerando um quadro deflacionista que permaneceria nos anos seguintes.

Entretanto, apesar do comportamento positivo do Balanço de Pagamentos, Gremaud (2003) afirma que as políticas contracionistas foram responsáveis pela eclosão de uma grande

crise bancária em 1900, que levou à falência praticamente metade dos bancos nacionais, marcando o início de um período de recessão econômica.

Rodrigues Alves, o ministro da Fazenda do governo Prudente de Morais que iniciou o processo de saneamento financeiro após a crise do Encilhamento, foi eleito presidente da república para o quadriênio 1902-1906. Com o objetivo de reverter o quadro recessivo vigente no período, promoveu um programa de “reerguimento” econômico através de uma política fiscal mais agressiva, visando à realização de diversos investimentos públicos no setor de infra-estrutura, que foram em parte financiados através de empréstimos externos.

De acordo com Franco e Correa do Lago (1999), a formação de capital fixo do governo, que representava 3% da despesa total em 1900-1902, aumentou para 9% em 1903 como resultado do programa e seguiu crescendo nos anos seguintes, atingindo 24% em 1912. Sendo assim, segundo Villela e Suzigan (1975), a economia iniciaria seu processo de recuperação a partir de 1903.

Nesse momento, a economia cafeeira se encontrava em uma situação de crise iminente. Em apenas uma década, a produção cafeeira mais do que dobrara, sendo notável a perspectiva de superprodução: foram produzidas aproximadamente 5,36 milhões de sacas em 1890, enquanto em 1900 foram obtidas 13,85 milhões, conforme dados presentes nas tabelas 3 e 5. Sendo assim, dado o peso da oferta brasileira em termos internacionais, a ameaça de colapso dos preços do produto tornava-se preocupante. A necessidade de se realizar uma política de intervenção no mercado de café era concreta, de modo que tal intervenção só foi postergada, segundo Villela e Suzigan (1975), devido a um considerável aumento do preço do produto em 1904.

Tabela 5: Preços e Produção de Café Anual⁵no Brasil (1900-1907)

Ano	Sacas de 60kg (Milhões)	Preço (Réis/Kg)
1900	13,85	881,70
1901	15,08	561,70
1902	13,64	400,20
1903	11,22	500,40
1904	11,16	636,50
1905	11,65	486,50
1906	20,61	460,30
1907	11,60	377,00

Fonte: Ipeadata, 2006.

Entretanto, no ano seguinte, o preço do café voltou a cair e, devido ao aumento das receitas de exportação e do fluxo de entrada de capital estrangeiro em 1904, o câmbio sofreu

⁵ Assim como nas tabelas 3 e 7, os dados de produção da tabela 5 se referem ao ano cafeeiro, que se estende de outubro do ano vigente a setembro do ano seguinte.

uma valorização de cerca de 30% (Ipeadata, 2006). Diante dessa súbita apreciação e da perspectiva de uma enorme safra vindoura, foi firmado em 1906 um acordo entre os governadores dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o Convênio de Taubaté, visando estabelecer as bases de uma política conjunta de valorização do café.

Segundo Gremaud (2003), o plano definido através do Convênio de Taubaté consistia em uma política de aquisição financiada e retenção de estoques excedentes de café, visando a sustentação artificial dos preços. Inicialmente, as aquisições foram financiadas através de empréstimos bancários, contraídos pelo estado de São Paulo, junto a grandes importadores estrangeiros, que por possuírem a maior parte dos estoques existentes, tinham muito interesse na defesa dos preços do produto. Além disso, seriam reduzidas as exportações de café de baixa qualidade e iniciada propaganda no exterior para incentivo do consumo.

Paralelamente à retenção dos estoques, foi criada a Caixa de Conversão, um fundo de estabilização cambial que permitia a emissão de notas conversíveis em ouro, sendo na prática uma espécie de adoção parcial do padrão-ouro. De acordo com Franco e Correia do Lago (1999), seu objetivo era manter a estabilidade cambial e garantir a defesa do café em um contexto de aumento da produção nacional e queda dos preços internacionais do produto, estabelecendo um piso para o câmbio e induzindo a estabilização do balanço de pagamentos.

O funcionamento da Caixa de Conversão consistia, ainda segundo os autores, na aquisição pelo governo de divisas a uma taxa fixa, seguida da emissão de notas correspondentes, com o objetivo de absorver o excesso que estava provocando a apreciação do mil-réis. Assim, a conversibilidade existia apenas para as notas da Caixa, não para as do Tesouro, cujo valor continuava a flutuar dependendo das condições de mercado. Nesse sistema, quando havia déficit no balanço de pagamentos, as notas eram resgatadas em ouro ou divisas até se esgotarem as reservas da Caixa e, a partir daí, o país retornava ao regime de câmbio flutuante e, em geral, o câmbio se depreciava significativamente.

Segundo Villela e Suzigan (1975), de 1906 até às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a economia brasileira se caracterizou por apresentar crescimento acelerado, estabilidade cambial e abundância de crédito. Foi um período de progresso, onde foram ampliados consideravelmente os investimentos em obras públicas: concluíram-se as obras de diversos portos, a rede ferroviária foi aumentada em cerca de 1/3 em relação à extensão existente em 1907 e foram realizadas as obras de urbanização do Rio de Janeiro.

Ainda de acordo com os autores, as despesas governamentais, entretanto, elevaram-se consideravelmente no período, especialmente devido à ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura, provocando um aumento do endividamento externo e interno. Enormes

déficits orçamentários foram observados a partir de 1908 e o montante continuaria crescendo nos anos seguintes, só se reduzindo a partir de 1924, como será visto adiante.

Esse crescimento acelerado e desastroso do déficit público, que pode ser observado através dos dados presentes nas tabelas 6 e 9, motivaria o governo a criar diversos novos impostos – incluindo o imposto de renda, em 1922 – e aumentar as alíquotas dos já existentes ao longo da década, como será abordado no próximo capítulo.

Tabela 6: Receita, Despesa da União e Saldo Orçamentário (1901-1914)

Ano	Contos de Réis (1:000\$000)		
	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Saldo Orçamentário
1901	304.512	334.517	-30.005
1902	343.814	297.721	46.093
1903	415.375	363.180	52.195
1904	442.770	463.466	-20.696
1905	401.025	374.868	26.157
1906	431.685	423.416	8.269
1907	536.060	522.211	13.849
1908	441.259	511.013	-69.754
1909	449.898	518.288	-68.390
1910	524.819	623.536	-98.717
1911	563.549	681.913	-118.364
1912	615.391	789.241	-173.850
1913	654.391	762.945	-108.554
1914	423.252	766.701	-343.449

Fonte: IBGE (2001)

Em 1907, uma breve crise financeira internacional impossibilitou a rolagem dos créditos bancários adquiridos junto aos importadores estrangeiros para financiar a estocagem do café. Segundo Fritsch (1990), considerando a defesa do café uma séria política de interesse nacional e temendo o colapso do preço do produto, o governo optou por conceder garantias para que fosse obtido um empréstimo estrangeiro, aliviando a pressão sobre os produtores. Assim, até o final do ano, foram retiradas do mercado mais de 8 milhões de sacas de café.

Entretanto, segundo Villela e Suzigan (1975), o efeito concreto do programa de valorização sobre os preços só se manifestou a partir de 1909, onde se verificou um crescimento considerável, que atingiria níveis acentuados nos anos posteriores: o índice de preços do café para o período, calculado pelo IBGE e presente na tabela 7, demonstra que o nível de preço no período 1911-1912 foi aproximadamente o dobro do observado em 1907-1908, embora a quantidade de sacas produzidas tenha aumentado.

Desse modo, embora a combinação de proteção cambial⁶ (fornecida pela Caixa de Conversão) e valorização do café (promovida pela retenção financiada da produção

⁶ O câmbio permaneceu estável em torno de 15-16 pence por mil-réis durante todo o período de vigência da Caixa de Conversão, o que era um nível considerado competitivo.

excedente) fosse conveniente para os cafeicultores, ela não gerava estímulo para que uma solução real e definitiva para o problema de superprodução de café fosse alcançada.

Tabela 7: Índice de Preços⁷ e Produção de Café Anual no Brasil (1907-1914)

Ano	Sacas de 60kg (Milhões)	Índice
1907	11,60	6,47
1908	13,95	6,30
1909	15,57	6,64
1910	11,54	9,16
1911	14,03	12,04
1912	13,52	12,93
1913	13,75	10,31
1914	15,15	8,19

Fonte: Dados de produção Ipeadata (2006), índice de preços IBGE (2002).

De acordo com Villela e Suzigan (1975), o aumento dos preços do café vigente de 1909 até 1912, conforme pode ser observado na tabela 7, proporcionou uma melhora na relação de trocas do país, elevando a capacidade de importar e fornecendo ainda maior incentivo à expansão e modernização da indústria, além de compensar o déficit causado pela queda do preço da borracha no comércio internacional a partir de 1910.

Entretanto, segundo Fritsch (1990), a crise internacional de 1913 e a eclosão da Primeira Guerra interromperam o sucesso do plano de valorização e o longo ciclo de crescimento econômico vivenciado nos anos anteriores. A Caixa de Conversão e a manutenção de um bom fluxo de entrada de capital estrangeiro no país impediram que houvesse uma imediata crise cambial, mas os preços do café e dos demais produtos de exportação se reduziram consideravelmente e permaneceriam decrescentes até o início da década de 20, reduzindo abruptamente as receitas de exportação.

Nesse contexto, ainda segundo o autor, a manutenção dos elevados níveis de importação ainda em 1913 provocou déficit na balança comercial, resultado que não ocorria há mais de uma década. Nos anos seguintes, onde o comércio internacional vivenciaria uma de suas mais profundas crises, as importações seriam abruptamente reduzidas para que houvesse um ajuste e a condição superavitária da balança comercial fosse novamente atingida.

⁷ O índice de preços do café foi uma série histórica de cem anos publicada pelo IBGE em 2002, que utilizou 1995 como ano-base (1995 = 100) e foi calculado a partir dos preços médios de exportação do café do Brasil em mil-réis, convertidos em dólares através da taxa de câmbio vigente no ano.

I.2.2 O IMPACTO DA PRIMEIRA GUERRA: RECESSÃO & RECUPERAÇÃO (1914-1924)

A eclosão da Primeira Guerra Mundial provocou uma séria crise financeira e comercial em escala global, que marcou a interrupção definitiva do ciclo de crescimento econômico brasileiro vivenciado na década anterior. O intenso fluxo de capital estrangeiro que facilitou a estabilização cambial e proporcionou abundância de crédito para diversos investimentos se tornou inexistente durante o período, de acordo com Fritsch (1990).

Segundo Oliveira e Silva (2001), dado que o setor exportador brasileiro não apresentava um crescimento sustentável por ser fundamentalmente dependente do desempenho de poucos produtos – notoriamente do café e da borracha –, o crescimento econômico só poderia durar no contexto de conversibilidade parcial enquanto durasse a entrada de capitais externos.

A eclosão da guerra provocou uma drástica redução da entrada de capitais externos no país e, em consequência dessa queda, houve uma considerável contração dos meios de pagamento com efeitos adversos sobre o nível de atividade econômica e as finanças do governo, ainda segundo as autoras, o que comprometeu a sustentação da Caixa de Conversão. Ainda em 1914, a Caixa foi extinta e a conversibilidade parcial abandonada, junto a manutenção do programa de defesa do café, prejudicando severamente os setores mais dinâmicos da economia.

De acordo com Fritsch (1990), com o encerramento da Caixa de Conversão, a perspectiva da ocorrência de uma intensa depreciação cambial ameaçava tornar crítica a já precária posição orçamentária do governo, uma vez que elevaria os encargos da dívida externa.

Nesse contexto, foi realizada a aquisição de um novo empréstimo para refinarçar a dívida: o segundo *funding loan*, que substituiu as condições acordadas em 1898 e forneceu 15 milhões de libras para fazer frente a pagamentos até 1917, com suspensão de amortizações até 1927. A aquisição do novo *funding loan* permitiu que o câmbio se estabilizasse em torno dos 12 pence por mil-réis ao longo de todo o conflito, valor cerca de 20% a 25% abaixo da paridade pré-guerra, conforme dados presentes nas tabelas 4 e 8.

Tabela 8: Taxa de Câmbio Média Anual em Pence por Mil-réis (1914-1924)

Ano	Taxa de Câmbio
1914	14,797
1915	12,563
1916	12,063
1917	12,828
1918	13,000
1919	14,219
1920	14,578
1921	8,359
1922	7,234
1923	5,422
1924	6,000

Fonte: Ipeadata, 2006.

A crise do comércio exterior, iniciada em 1913, foi responsável pelo segundo pior resultado da balança comercial brasileira durante as duas primeiras décadas do século XX (IBGE, 2002) e apenas se agravou durante a guerra, provocando intensa queda dos preços dos principais produtos de exportação do país, segundo Franco e Correa do Lago (1999). Sendo o café considerado um item “supérfluo” em tempos de guerra, a maioria das grandes potências consumidoras do produto restringiu suas importações ainda em 1914, embora os EUA – o maior importador de café brasileiro – tenha o feito apenas a partir de 1917.

A considerável perda de arrecadação tributária, causada pela redução dos preços dos produtos de exportação e pela crise dos transportes marítimos, fez com que o governo optasse por ampliar a base de produtos sujeitos ao imposto de consumo ainda em 1914, com o objetivo de amenizar a situação deficitária, como será visto no capítulo seguinte. Nos anos posteriores, mais produtos foram progressivamente adicionados à lista dos passíveis de tributação.

Nesse contexto, a valorização do mil-réis observada a partir de 1917, conforme dados presentes na tabela 8, contribuiu para compensar parcialmente a queda do preço dos produtos de exportação em termos de moeda estrangeira, de acordo com Fritsch (1990).

A previsão de uma grande safra de café para 1917-1918 incentivou a realização da segunda grande intervenção governamental no mercado de café. Como o sistema bancário não tinha condições de congelar suas carteiras de empréstimos naquele momento para financiar integralmente a estocagem dessa safra, o governo financiou a compra do excedente através de emissão monetária inconvertível, ampliando ainda mais o descontrole monetário do período, ainda de acordo com o autor.

O setor industrial foi bem menos afetado pela eclosão da Primeira Guerra do que as atividades agrícolas voltadas à exportação. Apesar da redução dos investimentos durante o período, foi observada considerável expansão da indústria baseada na lógica da substituição

de importações, pois estas eram muito restritas no período de guerra. Segundo Franco e Correa do Lago (1999), a capacidade instalada ociosa existente naquele momento possibilitou um aumento da produção, tanto para atender o consumo interno, quanto para atender temporariamente mercados normalmente pertencentes à países beligerantes, de modo que a contração dos fluxos de comércio e investimento não se mostrou necessariamente prejudicial à indústria.

A extensão do crescimento industrial via substituição de importações nesse período ainda é debatida pela historiografia. Conforme dados do IPEA (2001), o produto industrial como um todo caiu 8,7% em 1914, tendo forte crescimento nos três anos posteriores – 12,9% em 1915, 11,4% em 1916 e 8,7% em 1917 – e leve queda de 1,1% em 1918, seguida de forte recuperação (14,8%) no ano seguinte. Entretanto, enquanto o setor industrial representava menos de 17% do PIB, o agrícola respondia por cerca de 33%, de modo que o crescimento do setor industrial não foi capaz de evitar que o país vivenciasse um período de recessão econômica.

Uma intensa geada que ocorreu em meados de 1918, seguida do encerramento da guerra, eliminou quaisquer perspectivas de superprodução a médio prazo e elevou o preço do produto de 10,8 cents por libra em junho para 22 cents ao final do ano, segundo Fritsch (1990). Sendo assim, apesar do período de recessão, o Brasil emergiu da guerra sem os problemas de equilíbrio externo e de excesso de oferta de café que nortearam as decisões de política econômica desde o início do século.

Conforme analisou o autor, o desempenho da economia brasileira nos anos imediatamente posteriores ao encerramento da guerra foi severamente influenciado pelo comportamento das economias dos principais países industriais da época, que experimentaram abruptos períodos de auge e recessão. O fim das restrições ao comércio internacional ocorreu em um contexto de plena instabilidade dessas economias, especialmente devido a uma elevação acelerada do preço das commodities, causada pela descompressão da demanda reprimida durante o período de guerra.

No caso do café, esse efeito foi exacerbado devido à restrição da oferta internacional causada pela redução da produção do próprio Brasil, principal produtor mundial do período, provocada pela grande geada em 1918. Nesse contexto, ainda segundo o autor, a alta dos preços do café provocou um aumento explosivo da receita de exportação brasileira e, dado o lento crescimento das importações devido ao processo de recuperação das economias centrais, houve um enorme superávit da balança comercial em 1919, que pode ser observado através da tabela 9. Tal superávit, praticamente três vezes maior do que o resultado do ano anterior,

possibilitou uma rápida recuperação econômica em relação ao período de relativa estagnação durante a guerra.

Tabela 9: Exportações (FOB), Importações (FOB) e Balança Comercial em US\$ milhões (1913-1922)

Ano	Exportações (FOB)	Importações (FOB)	Saldo da Balança Comercial
1913	318,9	273,6	45,3
1914	228,6	146,0	82,6
1915	262,2	115,1	147,1
1916	274,4	148,3	126,1
1917	306,3	158,6	147,7
1918	297,3	193,9	103,4
1919	576,2	280,4	295,8
1920	393,7	381,8	11,9
1921	225,3	201,1	24,2
1922	303,6	231,5	72,1

Fonte: IBGE (2002).

Entretanto, a adoção de políticas monetárias restritivas nos dois principais centros financeiros internacionais da época, os EUA e a Grã-Bretanha, em resposta à persistência de fortes pressões inflacionárias após o fim da guerra, resultou em um colapso dos preços internacionais das commodities no ano seguinte, caracterizando o início de um período de recessão internacional (FRITSCH, 1990).

O efeito imediato dessa súbita queda de preços foi a reversão do saldo da balança comercial brasileira, que obteve em 1920 o menor superávit desde o início do século XX: 11,9 milhões de dólares (IBGE, 2002). Além de ter efeito profundamente recessivo, tal resultado provocou grande depreciação cambial: o câmbio desvalorizou-se de 14,6 pence por mil-réis em 1920 para 8,4 no ano seguinte, valor que continuaria decrescendo nos anos posteriores, até atingir o mínimo crítico de 5,4 pence por mil-réis em 1923 (IPEADATA, 2006).

O contexto de instabilidade cambial era extremamente crítico para o governo federal, pois sua posição orçamentária era extremamente sensível à variações cambiais, dada a elevada participação dos impostos relacionados ao comércio exterior na receita tributária. Sendo a economia do país fundamentalmente agrário-exportadora, a receita tributária era composta majoritariamente pelos impostos de exportação (por parte dos Estados) e de importação (relativo à União), sendo o último o de maior importância para a União em termos de arrecadação desde sua criação, em 1808, até 1940 (BALANÇOS GERAIS DA UNIÃO, 1899-1915).

Considerando que a posição financeira do governo já era deficitária desde 1908, no início da década de 20 a situação atingiu níveis críticos, conforme pode ser observado através da tabela 10. A preocupação em se obter recursos para o Tesouro era tão grande que foram

orçadas diversas leis a partir de 1914, como será abordado nos próximos capítulos, criando novos impostos e aumentando alíquotas dos já existentes. Todas falharam no objetivo de reduzir consideravelmente o déficit orçamentário, que em 1921 era maior do que o quádruplo do montante registrado em 1908, conforme dados presentes nas tabelas 6 e 10.

Tabela 10: Receita, Despesa da União e Saldo Orçamentário (1915-1924)

Ano	Contos de Réis (1:000\$000)		
	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Saldo Orçamentário
1915	404.278	688.522	-284.244
1916	477.897	686.558	-208.661
1917	537.441	801.447	-264.006
1918	618.830	867.162	-248.332
1919	625.693	931.579	-305.886
1920	922.259	1.226.735	-304.476
1921	891.001	1.189.306	-298.305
1922	972.179	1.428.261	-456.082
1923	1.258.132	1.405.143	-147.011
1924	1.539.187	1.629.822	-90.635

Fonte: IBGE (2001).

O crescente desequilíbrio fiscal ameaçava a viabilidade do esquema de defesa do café, fundamental para a estabilidade econômica do país. Ainda em 1921, o Tesouro teve que recorrer à obtenção de empréstimos externos para financiar a defesa do café. Nesse contexto de crise iminente e de necessidade de aumento da receita tributária, as discussões a respeito da instauração do Imposto de Renda no Brasil, adormecidas desde 1891, ganharam nova força.

O Imposto de Renda foi oficialmente instituído em 31 de dezembro de 1922, mas se tratando de um tributo novo, muito criticado por ser complexo e exigir uma afinada máquina administrativa, tomou-se a cautela de não implementá-lo imediatamente, conforme determinava o inciso VII da Lei nº 4.625 de 31 de dezembro de 1922.

Sua cobrança foi efetuada pela primeira vez no exercício de 1924 e, embora inicialmente a participação do novo imposto tenha sido menos de 2%, em menos de dez anos sua participação já seria considerável, atingindo 7% do montante anual arrecadado, conforme dados do IBGE (2002). O valor arrecadado continuou aumentando ano após ano, de modo que a partir de 1979, o Imposto de Renda se tornou o tributo federal responsável pela maior arrecadação no país, representando aproximadamente 46% do total arrecadado (IBGE, 2002).

CAPÍTULO II - O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO (1891-1924)

Apesar das inúmeras críticas à primeira tentativa de instituição de um imposto sobre a renda no Brasil ainda durante o período imperial, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial em 1914, os crescentes gastos do Estado e seu consequente endividamento diminuíram a resistência à tributação sobre a renda. Como mencionado no capítulo 1, a rápida explosão do déficit orçamentário, que em 1921 era superior ao quádruplo do montante registrado em 1908, foi incentivo necessário para que as discussões sobre a implantação do imposto ganhassem novo impulso.

Nesse capítulo será realizada uma análise detalhada do funcionamento do sistema tributário, inserida no contexto político e econômico vigente durante a Primeira República até 1924, ressaltando os aspectos institucionais, analisando as tendências de arrecadação tributária e apresentando a composição dos Sistemas Tributário Federal e Estadual, com ênfase nos principais tributos de sua competência.

II.1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E TENDÊNCIAS DA RECEITA TRIBUTÁRIA

As características do sistema tributário vigente no Brasil durante a Primeira República eram um reflexo das condições políticas, econômicas e sociais da época, representando um frágil equilíbrio entre os interesses dos grandes fazendeiros especialmente os produtores de café, os industriais e o governo federal.

A partir da proclamação da República em 1889, iniciou-se o processo de descentralização política e administrativa do país a partir da elaboração da nova constituição brasileira, implementada em 1891. Tal constituição, que vigorou durante toda a Primeira República, instaurou o sistema presidencialista e consagrou a existência de três poderes independentes entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Tendo sido fortemente inspirada na constituição dos Estados Unidos, favorável à descentralização dos poderes, concedeu grande autonomia aos municípios e às antigas províncias imperiais, que foram transformadas em Estados federados. A divisão administrativa implicou na enumeração dos poderes delegados aos Estados e à União, além da explicitação dos atos vedados aos Estados e da especificação dos poderes que podiam ser exercidos por ambos.

Conforme ocorria na constituição americana, o Art. 65 da Constituição de 1891 concedia aos Estados todos os poderes que não lhes eram vedados de maneira explícita ou

implícita, de modo que estes podiam se organizar de acordo com seus interesses particulares, desde que não contradissem a constituição.

Assim, a distribuição de competência das esferas políticas do governo no campo tributário passou a ser realizada através do sistema de discriminação de rendas tributárias. Conforme o Art. 7º, o sistema de discriminação de rendas reservava à União a competência exclusiva de decretar impostos: a) sobre a importação; b) de selo; c) sobre o direito de entrada, saída e permanência temporária de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e estrangeiras e d) em relação a serviços de correios e telégrafos federais.

Em contrapartida, o Art. 9º atribuía aos Estados da federação o recolhimento dos impostos: a) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; b) referentes a imóveis rurais e urbanos; c) relativos à transmissão de propriedades; d) em relação a indústrias e profissões; e) referentes à taxação de selos, quanto a atos de seus respectivos governos e negócios de sua economia e f) contribuições relativas aos seus telégrafos e correios.

Quanto aos municípios, foi omitida na constituição o poder de decretar tributos de sua própria competência. A estes apenas foi permitida a competência tributária própria a partir de 1934, cuja arrecadação se iniciou dois anos depois, de modo que durante todo o período analisado houve grande dependência dos municípios em relação aos Estados para a obtenção de receita.

Nesse sentido, os Estados concediam dotações orçamentárias visando complementar as receitas municipais, que eram arrecadadas muitas vezes cumulativamente com os Estados. Por esse motivo⁸, não há dados precisos sobre a arrecadação tributária dos municípios durante o período anterior a 1936.

Por fim, o Art. 12 da Constituição instituía que tanto a União quanto os Estados possuíam o direito de criar, cumulativamente, novas fontes de receitas. Com base nesse princípio, ao longo do tempo, ampliava-se a base tributária ao se introduzir novos impostos.

A evolução e a estrutura da receita tributária eram um reflexo da influência dos fatores que condicionavam o crescimento da economia. Sendo a economia do país fundamentalmente dependente do comércio exterior até pelo menos a segunda metade dos anos 30, a receita tributária também era composta majoritariamente pelos impostos indiretos de exportação (por parte dos Estados) e importação (relativo à União). Assim, o montante arrecadado era

⁸ A consolidação de dados sobre a arrecadação estatal e a municipal no período envolveria duplicações, uma vez que as informações sobre as transferências entre esferas de governo não se encontram disponíveis para que a duplicidade seja eliminada. Desse modo, não é possível calcular precisamente a arrecadação tributária dos municípios antes de 1936.

extremamente sensível às variações cambiais e flutuações de preços dos produtos que eram exportados e importados, portanto, dependente da conjuntura internacional vigente.

Com base em dados disponibilizados pelo IBGE, presentes na tabela 11, pode-se observar que a receita tributária da União e dos Estados oscilou ao longo de todo o período analisado apresentando, em geral, uma tendência crescente.

Tabela 11: Receita Tributária Anual por Nível de Governo (Contos de Réis)

ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL	RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL
1900	307.914	-
1901	306.511	-
1902	343.813	-
1903	425.374	-
1904	442.769	-
1905	401.025	-
1906	431.684	-
1907	536.050	179.538
1908	411.250	157.026
1909	449.898	189.696
1910	524.819	193.900
1911	563.549	200.260
1912	615.391	238.244
1913	651.391	228.982
1914	423.352	302.936
1915	404.278	243.268
1916	477.807	258.074
1917	507.441	278.068
1918	618.830	281.544
1919	625.693	315.981
1920	922.259	432.298
1921	891.001	422.220
1922	972.179	452.580
1923	1.258.132	619.814
1924	1.588.440	755.963

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (1908/1912, 1939/1940).

Na esfera federal, o predomínio dos impostos indiretos⁹ foi absoluto durante todo o período. Até 1924, tais impostos representavam, em média, cerca de 95% da arrecadação total e em alguns anos valores superiores à 98% (IBGE, 2001). Esse predomínio da arrecadação indireta se justifica, fundamentalmente, pela importância já mencionada do imposto de importação.

⁹ Os impostos indiretos são aqueles que incidem sobre produtos e serviços que as pessoas consomem, não diretamente sobre seu patrimônio ou renda.

A arrecadação estadual seguiu a mesma tendência da federal em relação aos impostos indiretos no período analisado, embora representasse um valor menor do total arrecadado, em média cerca de 70% (IBGE, 2001).

II.2 SISTEMA TRIBUTÁRIO FEDERAL

Dentre os impostos que compunham o sistema tributário federal destacam-se, especialmente, não só em termos de volume arrecadado, como também pela sua importância econômica, os de exportação, importação e de consumo.

Na Constituição de 1891, a competência do imposto de exportação foi transferida para os Estados, assim como outras fontes de receita, de modo que o imposto de importação, constituído até a primeira década do século 20 fundamentalmente de direitos alfandegários, foi a mais importante fonte de receita federal de 1890 a 1940. Tal situação começaria a se alterar com o crescimento da arrecadação oriunda do imposto de consumo a partir de 1914, conforme dados presentes na tabela 12. A partir de 1940, esse imposto se tornaria o mais importante para a União em termos de volume arrecadado, superando o imposto de importação (Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940).

Tabela 12: Principais Fontes de Receita da União (1908-1924)

ANO	Imposto de Importação		Imposto de Consumo		Imposto sobre Atos Emanados do Governo		Rendas Industriais	
	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%
1908	237.086	53,7	44.591	13,5	19.802	4,5	48.822	11,1
1909	233.084	51,8	45.744	14,1	20.118	4,5	52.188	11,6
1910	288.747	55,0	54.628	13,8	21.706	4,1	49.587	9,4
1911	317.666	56,4	59.799	13,4	25.385	4,5	54.815	9,7
1912	348.242	56,6	62.639	12,8	27.420	4,5	61.640	10,0
1913	344.327	52,6	65.091	13,5	28.584	4,4	73.462	11,2
1914	195.115	46,1	52.223	17,2	24.181	5,7	66.482	15,7
1915	152.609	37,7	67.936	16,8	33.313	8,2	68.865	17,0
1916	184.264	38,5	83.828	17,5	34.534	7,2	77.734	16,3
1917	158.361	29,5	117.720	21,9	39.504	7,4	96.287	17,9
1918	171.431	27,7	119.719	19,3	43.323	7,0	182.070	29,4
1919	212.657	34,0	131.881	21,1	55.777	8,9	127.059	20,3
1920	348.914	37,8	175.636	19,0	74.746	8,1	134.467	14,6
1921	318.815	35,8	154.100	17,3	83.695	9,4	145.405	16,3
1922	308.613	31,7	165.227	17,0	91.729	9,4	159.144	16,4
1923	468.080	36,6	258.429	20,2	126.609	9,9	191.438	15,0
1924	567.497	36,9	299.135	19,4	202.506	13,2	203.371	13,3

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940.

II.2.1 IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

O imposto de importação foi instituído no Brasil em 1818. Também conhecido como tarifa aduaneira, permitia a entrada no território nacional de bens procedentes de outros países, sendo a competência tributária restrita à União, uma vez que somente esta, no exercício pleno de sua soberania, podia impor um critério uniforme de tratamento em relação às importações praticadas em todo o território nacional.

O regime aduaneiro do país passou por sucessivas e profundas reformas ao longo do tempo. Em determinados períodos, vigoraram tarifas acentuadamente protecionistas. Em outros, tarifas mais brandas, simplesmente fiscais. Dada a importância do imposto de importação, tal alternância de política atingia a economia nacional como um todo, repercutindo intensamente na atividade comercial, industrial e na receita tributária arrecadada pelo país.

Durante a primeira década republicana, o sistema fiscal federal se caracterizou pela tentativa de adaptação ao novo regime. Segundo Pereira (2001), interessava ao governo a obtenção de novas fontes de receita para tentar cobrir os déficits orçamentários herdados do Império, agravados pela ocorrência de sucessivas crises econômicas, financeiras e políticas no período, destacando-se a crise do Encilhamento e seus desdobramentos, já discutidos no capítulo 1.

Uma das primeiras medidas tomadas nesse sentido foi a reforma da tarifa aduaneira, vigente em 1890. O caráter protecionista de tal reforma foi parcialmente neutralizado com a progressiva queda da taxa de câmbio, que despencou de 22,6 pence por mil-réis em 1890 para aproximadamente 8 pence por mil-réis em 1897 (IPEADATA, 2007), tendência que seria interrompida apenas a partir de 1900.

Nesse contexto, de acordo com Pereira (2001), foram criadas tarifas adicionais para alguns produtos, visando fazer face às despesas orçamentárias. Assim, em 1892, foram instituídos adicionais de 50% sobre gêneros de primeira necessidade, 60% sobre sedas e bebidas e 10% sobre o expediente de gêneros livres, capatazias¹⁰ e armazenagens, que vigoraram até 1895.

Ainda segundo a autora, em virtude das dificuldades financeiras com as quais se deparava a União, provocadas pela retração dos investimentos externos e eclosão da crise do Encilhamento, uma série de medidas foram propostas em 1895 das quais se destacavam o

¹⁰ Capatazia é a atividade de movimentação de cargas e mercadorias nas instalações portuárias em geral, (...) que compreende o recebimento, a conferência, o transporte interno, a abertura de volumes para a conferência aduaneira, a manipulação, a arrumação, a entrega e ainda o carregamento e descarregamento de embarcações com uso de aparelhamento (Wikipédia, 2015).

desejo de retorno da cobrança dos direitos aduaneiros em ouro, conforme se fazia até 1890, e a necessidade de se dispor de novos instrumentos tributários. Nesse contexto, surgem as primeiras discussões no país sobre a possível adoção de um imposto sobre a renda cuja cobrança abrangesse todo o território nacional.

Nóbrega (2014) constatou que embora houvesse grande interesse político na ampliação das bases tributárias, especialmente no que se referia aos impostos diretos, esse objetivo foi considerado inviável, especialmente devido ao incipiente sistema administrativo dos órgãos fiscais. Naquela época, os impostos diretos eram arrecadados praticamente apenas no Distrito Federal, devido ao baixo rendimento fiscal de sua arrecadação e de sua onerosa administração.

Nesse contexto, ainda segundo o autor, não parecia possível expandir o recolhimento dos tributos diretos para todo o território nacional naquele momento, sem que houvesse uma profunda e, conseqüentemente, onerosa modernização dos órgãos fiscais e seus instrumentos de arrecadação tributária. Temendo que os custos dessa modernização fossem ser maiores do que o montante que seria arrecadado através da expansão das bases tributárias, adiou-se o debate sobre a implantação do imposto de renda no país.

Diante dessa necessidade de se aumentar as receitas tributárias, restava elevar os tributos indiretos, em particular o de importação, que foi constantemente alterado ao longo dos anos através da elevação de suas alíquotas ou instituição de adicionais. Segundo Pereira (2001), no caso de produtos com procura elástica, a pressão fiscal restringia o consumo e, dependendo do caso, implicava na redução da arrecadação. Assim, a instituição de taxas adicionais ou o aumento das alíquotas muitas vezes não só não resultou em aumento da arrecadação tributária, como acabou provocando sua diminuição em virtude da redução das importações.

Em 1897, as tarifas brasileiras se organizavam em 35 classes, 130 notas explicativas e 1085 artigos, que se decompunham em milhares de taxas específicas, o que tornava difícil o enquadramento dos produtos, além de gerar dúvidas e diversas contestações, especialmente no que se referia ao imposto de importação, causando enorme prejuízo ao setor público (COMEXDATA, 1967).

Em um contexto de rápida expansão da dívida externa, agravado em grande parte por um intenso processo de desvalorização cambial desde 1891, conforme já discutido no capítulo 1, foi negociado pelo governo em 1898 um plano de consolidação e refinanciamento da dívida externa, o *funding loan*. Além do refinanciamento, foi elaborado um plano econômico de reestruturação das contas do governo, que visava não só o corte de despesas de vários tipos,

como também a implantação de diversas medidas de modernização administrativa, com o objetivo de ampliar a arrecadação tributária.

Nesse sentido, foram realizadas diversas modificações na tarifa aduaneira em 1900, que vigoraram até 1934 e repercutiram profundamente na economia do país. De acordo com Pereira (2001), a tarifa de 1900 proposta por Joaquim Murinho fundamentalmente: a) estabelecia direitos de importação elevados, cujas taxas variavam de 2% a 80%, atingindo inclusive gêneros de primeira necessidade; b) introduzia a cobrança de ouro na razão de 25% do valor do Imposto de Importação, cuja arrecadação tinha como finalidade atender aos encargos da União e c) concedia tarifas diferenciadas para determinados artigos procedentes de alguns países que concediam às exportações brasileiras compensações na razão de 20% a 30%.

Tais modificações tornaram o sistema aduaneiro ainda mais complexo, ainda conforme a autora, de modo que a dificuldade de aplicação dos tributos aduaneiros ocorria não só na classificação das próprias mercadorias a serem taxadas como também nos métodos de arrecadação fiscal, o que consistia em um entrave ao comércio exterior e à própria obtenção das receitas alfandegárias.

Segundo Varsano (1996), o aumento da incidência tarifária sobre os importados gerou consequências positivas e negativas para o país. No período em que vigorou a alteração de 1900, houve o nascimento de numerosas indústrias em um processo de industrialização por substituição de importações, algumas com condições de sobrevivência e outras inteiramente artificiais, que só perdurariam naquele contexto.

Entretanto, dada a grande quantidade e variedade de matérias-primas que o país importava, que ultrapassou 1,4 milhões de toneladas em 1901 (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1939/1940) – montante que continuaria crescendo nos anos seguintes –, o encarecimento das importações acabava implicando em aumento do custo de produção das mercadorias nacionais o que, conseqüentemente, elevava seu preço (PEREIRA, 2001).

Além disso, grande parte do total das importações brasileiras no período eram referentes a gêneros alimentícios. Em 1901, por exemplo, correspondiam a aproximadamente 42,9% do valor total das importações (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1939/1940). Assim, para Pereira (2001), o aumento da pressão fiscal, além de repercutir sobre a receita total arrecadada ao provocar a redução da demanda por produtos importados, também elevava consideravelmente o custo de vida no país.

Nesse contexto, embora as modificações na tarifa realizadas em 1900 possuíssem caráter protecionista, a partir de 1902 foram isentos de direitos aduaneiros diversos artigos

que anteriormente estavam sujeitos à taxaço de 15% *ad valorem*, com a finalidade de se incentivar a demanda, prejudicada pelo excesso de taxaço (SILVA, 2008).

Os direitos aduaneiros eram cobrados a uma taxa de câmbio fixa de modo que quando a moeda se depreciava, o imposto permanecia o mesmo e, portanto, o valor em moeda nacional da mercadoria importada aumentava. Segundo Varsano (1996), nesses casos, normalmente se recorria à elevação das taxas que incidiam sobre os adicionais, na tentativa de minimizar a redução das receitas públicas. Entretanto, a redução da receita pública acabava obrigando o governo, em diversos casos, a emitir moeda para financiar o déficit gerado, agravando o endividamento público.

Em 1909, foram feitas novas alterações nas tarifas aduaneiras, de acordo com Silva (2008). Houve a unificação das quotas-ouro de 35% e 50% para 40%, além da liberalização da legislação que regulava a isenção dos direitos para máquinas e equipamentos destinados à lavoura e às ferrovias, ainda segundo o autor. A incidência tarifária sobre algumas mercadorias que não atendiam às necessidades de consumo foi reduzida, assim como algumas taxas sobre artigos de luxo, na tentativa de desestimular o contrabando. Além disso, estabeleceu-se uma tarifa diferencial de até 2% para alguns produtos procedentes de países que concediam benefícios aos produtos exportados pelo Brasil, especialmente o café.

Em um contexto de crescimento econômico possível através da combinação de proteção cambial (fornecida pela Caixa de Conversão) e valorização do café (promovida pela retenção financiada da produção excedente), conforme já discutido no capítulo 1, tais modificações na tarifa aduaneira, ao ampliarem as bases de tributação, parecem ter contribuído para uma maior arrecadação de 1910 a 1912, conforme pode ser observado através da tabela 2.

Em 1912, foram reduzidos os direitos de isenção que muitas vezes eram concedidos sem muito critério, proporcionando um aumento de arrecadação. Segundo Pereira (2001), a intenção do governo ao reduzir os direitos aduaneiros sobre determinadas mercadorias temporariamente tinha como um de seus principais objetivos o fomento da atividade industrial. Entretanto, a falta de seletividade adequada em relação ao objetivo da política de isenções contribuiu, até certo ponto e durante alguns anos, apenas para um sensível decréscimo das receitas públicas, sem se atingir as metas estabelecidas.

De 1913 a 1918, o desempenho da arrecadação fiscal federal foi influenciado por diversos fatores externos, de acordo com Varsano (1996). A ocorrência da Primeira Guerra Mundial a partir de 1914, provocou intensa retração das importações, conforme já discutido no capítulo 1, diminuindo brutalmente as receitas da União. A abrupta redução dos fluxos de comércio exterior tornou necessária a ampliação da tributação de bases domésticas por parte

do governo, fazendo com que a política tributária do país fosse repensada e alterada ao longo dos anos seguintes.

Além disso, a queda dos preços dos principais produtos de exportação do país, o café e a borracha, reduziram a capacidade de importar e contribuíram para intensa queda no montante arrecadado nesse período, ainda segundo o autor. Consequentemente, houve um crescimento da importância relativa do imposto de consumo e dos diversos impostos sobre rendimentos, conforme pode ser observado na tabela 12, tanto devido ao crescimento da receita destes impostos quanto à redução temporária da arrecadação do imposto de importação.

Conforme abordado anteriormente no capítulo 1, o desempenho da economia brasileira nos anos imediatamente posteriores ao encerramento da guerra foi severamente influenciado pelo comportamento das economias dos principais países industriais da época, que experimentaram abruptos períodos de auge e recessão. Segundo Pereira (2001, p. 16), o desempenho da arrecadação fiscal brasileira nesse período foi “um reflexo do árduo processo de recuperação da depressão econômica e financeira mundial e seus efeitos sobre a retração das importações e queda do câmbio”.

Em 1919, houve um aumento considerável da arrecadação tributária em relação ao ano anterior, especialmente no que se refere ao imposto de importação, conforme pode ser observado através da tabela 12. De acordo com Varsano (1996), tal aumento foi alavancado pelo superávit comercial de 295,8 milhões de dólares obtido nesse ano, resultado aproximadamente três vezes maior que o do ano anterior e possível devido ao fim das restrições ao comércio exterior e à elevação dos preços internacionais dos produtos de exportação do país que se refletiu, consequentemente, em um aumento do montante arrecadado pelo imposto de importação.

Segundo Fritsch (1990), o aumento dos preços das commodities foi uma consequência do próprio término da guerra, que gerou necessidades de consumo excepcionais por parte de alguns países atingidos. Assim, o fim das restrições ao comércio internacional ocorreu em um contexto de plena instabilidade das grandes economias mundiais, conforme já abordado no capítulo 1, especialmente devido ao rápido aumento do preço das commodities, provocado pela descompressão da demanda reprimida durante a guerra.

Nesse contexto, a adoção de políticas monetárias restritivas nos EUA e na Grã-Bretanha, em resposta à persistência de fortes pressões inflacionárias no pós-guerra, resultou em um colapso dos preços internacionais das commodities em 1920, provocando um período de recessão internacional, ainda de acordo com o autor. Essa súbita queda de preços reverteu

o saldo da balança comercial brasileira, que obteve em 1920 o menor superávit desde o início do século XX: 11,9 milhões de dólares (IBGE, 2002).

De acordo com Varsano (1996), nos dois anos seguintes, o saldo da balança comercial apresentaria apenas uma leve recuperação, devido em grande parte à queda das importações nacionais durante o contexto de crise, não devido a uma possível melhora do cenário internacional. Assim, a queda de arrecadação observada nos anos de 1921 e 1922 (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1939/1940) foi um reflexo desse contexto de recuperação do processo de depressão econômica e financeira mundial, seus efeitos sobre o câmbio e a consequente retração das importações.

II.2.2 IMPOSTO DE CONSUMO

A taxa sobre o consumo teve sua origem no período colonial, sendo cobrada ao longo dos anos de maneira e por instâncias variadas. Embora não constasse oficialmente na discriminação de receitas da Constituição de 1891, o governo federal incluiu o imposto sobre o consumo – que inicialmente incidia apenas sobre um único tipo de produto, o fumo e seus derivados – em seu sistema fiscal através da Lei 25 de 20 de dezembro de 1891.

“Art. 1º A receita geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil é orçada na quantia de 207.992:120\$ e será realizada com o producto do que for arrecadado dentro do exercicio da presente lei, sob os titulos abaixo assignados:

(...)

CONSUMO

50 réis por 250 grammas ou fracção de 250 grammas de fumo em bruto que for consumido.

20 réis por 50 grammas ou fracção de 50 grammas de fumo picado, desfiado ou migado, idem.

20 réis por 20 grammas ou fracção de 20 grammas de fumo em charutos, idem.

10 réis por 20 grammas ou fracção de 20 grammas de cigarros, idem.

10 réis por 30 grammas ou fracção de 30 grammas de rapé, tabaco ou caco.

Estas taxas serão cobradas em estampilhas.”

Assim, sua arrecadação teve início em 1891 e, a partir de 1899, sua participação na receita tributária já era considerável, representando cerca de 10% do total arrecadado, conforme pode ser visto na tabela 13. Com o crescimento de sua arrecadação e ampliação de sua base tributária ao longo dos anos, o imposto de consumo superaria a importância do imposto de importação a partir de 1940 (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1939/1940), se tornando o imposto federal de maior arrecadação no país¹¹.

¹¹ O Imposto de Renda superaria a arrecadação do de Consumo pela primeira vez em 1944, representando 40% da receita tributária da União, enquanto o Imposto de Consumo foi responsável por 27% do total naquele ano (IBGE, 2001). Entretanto, o Imposto de Renda apenas superaria o Imposto de Consumo definitivamente em termos de arrecadação, se tornando o imposto federal de maior arrecadação no país, a partir de 1979.

Tabela 13: Evolução da Arrecadação do Imposto sobre o Consumo (1892-1900)

ANO	MONTANTE ARRECADADO (Cr\$)	PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA (%)
1892	265	0,1
1893	846	0,4
1894	813	0,4
1895	841	0,3
1896	1.570	0,6
1897	1.978	0,8
1898	13.076	5,0
1899	25.475	10,0
1900	36.693	14,8

Fonte: Balanços Gerais da União (1891-1901).

Inicialmente, segundo a Lei 25 de 1891, o fumo era o único produto taxado no país. O campo de incidência do imposto foi sendo progressivamente ampliado ao longo dos anos conforme detalhado na tabela 14, até que a Lei 641 de 14 de novembro de 1899 agrupou os vários regulamentos de taxaço em vigor até aquele momento e, assim, delineou os princípios gerais da tributação sobre o consumo. Segundo Pereira (2001), graças a esse processo de ampliação da base tributária, foi possível que a receita proveniente do imposto de consumo se expandisse rapidamente entre 1892 e 1900, como pode ser observado na tabela 13.

Tabela 14: Evolução da Base Tributária do Imposto sobre o Consumo (1892-1900)

ANO DA ARRECAÇÃO	LEI	PRODUTOS TRIBUTADOS
1892	25 de 30/12/1891	Fumo
1896	359 de 30/12/1895	Fumo e Bebidas
1898	489 de 15/12/1897	Fumo, Bebidas, Fósforos e Sal
1900	641 de 1899	Fumo, Bebidas, Fósforos, Sal, Velas, Calçados, Perfume, Conservas, Produtos Farmacêuticos, Vinagre, Cartas de Jogos, Bengalas, Chapéus e Tecidos

Fonte: Biblioteca Digital da Câmara, Coleção de Leis do Brasil (1981-1900).

Entre 1900 e 1914, houve uma desaceleração no crescimento do montante arrecadado pelo imposto sobre o consumo, conforme dados presentes na tabela 5. Ainda de acordo com a autora, tal desaceleração foi mencionada e analisada pelos Relatórios do Ministério da Fazenda em diversos anos, tendo sido atribuída aos seguintes fatores: a) a fiscalização e cobrança do imposto era dificultada pela grande extensão territorial do país; b) a falta de uniformidade no sistema de lançamento e arrecadação, associadas a divergências na interpretação e aplicação do sistema fiscal, indicavam a forte ineficiência do sistema

tributário; c) as informações disponíveis sobre o número de estabelecimentos industriais e comerciais na época eram imprecisas, deficientes, muitas vezes incorretas e d) havia falta de mão de obra qualificada para exercer as atividades fiscalizatórias.

Nesse contexto, com o objetivo de reformar o sistema de arrecadação e torná-lo mais eficiente, foi criada a Inspetoria da Fazenda pela Lei 9.286 de 30 de dezembro de 1911.

Tabela 15: Evolução da Arrecadação do Imposto sobre o Consumo (1900-1914)

ANO	MONTANTE ARRECADADO (Cr\$)	PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA (%)
1900	36.693	14,8
1901	31.556	13,1
1902	33.960	12,8
1903	35.374	13,2
1904	35.368	12,7
1905	35.233	11,2
1906	43.494	12,5
1907	47.944	11,9
1908	44.591	13,5
1909	45.744	14,1
1910	54.628	13,8
1911	59.799	13,4
1912	62.639	12,8
1913	65.091	13,5
1914	52.223	17,2

Fonte: Balanços Gerais da União (1899-1915).

De acordo com Pereira (2001), entre 1905 e 1910 assim como em 1912 e 1913, não foram realizadas modificações na legislação referente ao imposto sobre o consumo. Assim, o aumento de arrecadação verificado entre 1905 e 1907 parece ter ocorrido, pelo menos parcialmente, devido às modificações realizadas na Lei nº 1.316 de 31 de dezembro de 1904, que elevou a tributação sobre o fumo e o sal, além de incluir os vinhos importados à lista de itens a serem tributados.

Entre 1914 a 1917, houve um acentuado crescimento da arrecadação do imposto de consumo, paralelamente a uma queda do montante arrecadado pelo imposto de importação, conforme pode ser observado através da tabela 12. Tal queda pode ser justificada, em grande parte, pelas já mencionadas restrições ao comércio internacional existentes durante o período da Primeira Guerra Mundial.

Nesse contexto, Varsano (1996) acredita que o aumento do montante arrecadado através do imposto de consumo parece corroborar com a tese de que a dificuldade temporária de se importar no período transformou-se, de certo modo, em um estímulo para a expansão da indústria nacional. Por outro lado, é possível considerar também que esse aumento pode ter

sido causado por um aumento da produção interna ou do próprio consumo em si, indicando uma ampliação do mercado interno.

Entretanto, a tendência de aumento de arrecadação, que pode ser observada através da tabela 16, coincide com períodos de aumento da alíquota do imposto e/ou da ampliação de sua base tributária, de modo que esses fatores por si só podem ter sido os de maior impacto nesse caso.

Tabela 16: Evolução da Arrecadação do Imposto sobre o Consumo (1914-1924)

ANO	MONTANTE ARRECADADO (Cr\$)	PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA (%)
1914	52.223	17,2
1915	67.936	23,0
1916	83.828	24,0
1917	117.720	32,3
1918	119.719	32,1
1919	131.881	29,9
1920	175.636	27,0
1921	154.100	25,0
1922	165.227	26,1
1923	258.429	27,1
1924	299.135	25,6

Fonte: Balanços Gerais da União (1813-1925).

Conforme discutido no capítulo 1, a posição orçamentária do governo estava comprometida desde 1908, de modo que no início da década de 20 a situação deficitária atingiria níveis críticos: em 1921, o déficit orçamentário era equivalente a um montante mais de quatro vezes maior que o registrado em 1908 (IBGE, 2001). Nesse contexto, a preocupação em se obter recursos para o Tesouro era tão grande que foram implementadas diversas leis e decretos a partir de 1914, criando novos impostos e aumentando as alíquotas dos já existentes, especialmente do imposto de consumo.

A Lei nº 2.909 de 31 de dezembro de 1914 realizou profundas alterações na cobrança do imposto ao aumentar a incidência sobre todos os produtos tributáveis, além de incluir como passíveis de tributação novos produtos como a cachaça, o papel de parede, novos tipos de tecido, discos de gramofones, louças e vidros.

No ano seguinte, o imposto sobre o fumo foi elevado e foram incluídos mais produtos à lista de tributáveis através dos Decretos nº 11.511 de 4 de março de 1915 e nº 11.807 de 9 de dezembro de 1915, como ferragens, chocolate, peixes secos ou em salmoura, além de vários outros produtos alimentícios que foram enquadrados na categoria de conservas.

Em 1916, o Decreto nº 11.951 de 16 de fevereiro promulgou o regulamento do imposto de consumo, aprimorando sua arrecadação e fiscalização ao esclarecer as normas de

cobrança. No ano seguinte, através do Decreto nº 12.351 de 6 de janeiro de 1917, foi elevado o imposto cobrado sobre tecidos e incluiu-se o café torrado e a manteiga aos produtos tributáveis. Em comparação com os anos anteriores, Pereira (2001) afirma que a arrecadação em 1918 se manteve estagnada, provavelmente em consequência de não ter existido alteração na legislação nesse ano.

Entre 1919 e 1924, a arrecadação cresceu consideravelmente com exceção ao ano de 1921, vide tabela 16, influenciada especialmente pelas diversas alterações legislativas que ocorreram no período. O colapso dos preços internacionais das commodities em 1920, causado pela adoção de políticas monetárias restritivas nos EUA e na Grã-Bretanha, conforme assinalado anteriormente, provocou forte reversão do saldo da balança comercial brasileira, que apresentou resultado aproximadamente 96% menor¹² em relação ao ano anterior (IBGE, 2002).

Além de ter efeito profundamente recessivo, tal resultado provocou grande depreciação cambial: o câmbio desvalorizou-se de 14,6 pence por mil-réis em 1920 para 8,4 no ano seguinte (Ipeadata, 2006). Nesse contexto de crise econômica, o montante arrecadado pelo imposto de consumo diminuiu em 1921, vide tabela 16.

Ainda em 1921, houve aumento da alíquota incidente sobre quase todos os produtos através do Decreto nº 14.648 de 26 de janeiro de 1921, além da inclusão do queijo, tintas e energia elétrica aos produtos taxados.

No ano seguinte, o Decreto nº 15.700 de 28 de setembro de 1922 aumentou o número de agentes contratados para a fiscalização e cobrança do imposto de consumo em todo o território nacional. Além disso, a alíquota cobrada sobre o fumo foi aumentada e, assim, o montante total arrecadado pelo imposto de consumo seguiu em ritmo de crescimento.

Em 1923, os Decretos nº 15.996 de 31 de março de 1923, nº 16.042 de 22 de maio de 1923 e nº 4.723 de 20 de agosto de 1923 elevaram, respectivamente, as alíquotas incidentes sobre energia elétrica, joias e outros objetos de adorno e tintas e vernizes. No ano seguinte, apesar de não terem ocorrido alterações no regulamento do imposto de consumo, o montante arrecadado continuou crescendo.

II.3 SISTEMA TRIBUTÁRIO ESTADUAL

Embora o país se organizasse sob o regime federativo, os Estados possuíam o poder de decretar tributos de sua própria competência, de modo que se comportavam como entidades

¹² O saldo da balança comercial brasileira em 1920 foi de US\$ 11,9 milhões, enquanto no ano anterior o superávit foi equivalente a US\$ 295,8 milhões (IBGE, 2002).

políticas isoladas em termos de estrutura tributária. Conforme mencionado anteriormente, a Constituição de 1891 transferiu a competência do imposto de exportação, criado em 1808, do governo federal para os Estados, de modo que tal imposto se tornou sua maior fonte de receitas até 1935.

O imposto de exportação era arrecadado sob diversas alíquotas *ad valorem* nas recebedorias e coletorias das estradas de ferro situadas em pontos de entrada e saída de mercadorias dos Estados, assim como em portos fluviais e marítimos. Assim, o imposto incidia sob as transações interestaduais e diferentes acordos eram estabelecidos entre os estados para que sua cobrança e fiscalização fossem efetuadas de maneira adequada.

A importância de sua arrecadação variava conforme o Estado, segundo sua produção para consumo fora de sua área geográfica. Quanto mais dependente um Estado era da renda arrecadada pelo imposto, mais vulnerável ele se tornava a mudanças conjunturais que afetassem os preços ou a procura por mercadorias importadas.

Nesse sentido, por exemplo, Estados como o Amazonas e o Pará se encontravam muito vulneráveis entre os anos de 1889 e 1930, segundo Pereira (2001). Em 1903, o imposto de exportação representava quase que exclusivamente a única fonte de receitas do Estado e era resultante da tributação de 20% sobre a borracha, principal produto de exportação, seguido da castanha com 10% e do pirarucu seco com 4%, enquanto todos os demais produtos estavam sujeitos a 10%. O Pará, assim como o Amazonas, também tinha sua economia baseada na exportação de borracha sobre a qual incidiam alíquotas de 22% a 25%, a castanha sujeita a 16% e, por fim, a madeira, sujeita a 25%.

Segundo Varsano (1996), os Estados que não possuíam produtos destinados à exportação recorriam a outras fontes de receita, como o imposto sobre produção e consumo, o imposto sobre a propriedade ou o de indústria e profissões. Além disso, em cerca de dez estados da federação, estabeleceram-se taxas adicionais de consumo sobre bebidas, fumo e perfumarias. O imposto sobre produção e consumo era arrecadado em praticamente todos os Estados da federação. Esse tributo, especialmente para os Estados que não possuíam a exportação como foco de suas atividades, consistia em sua principal fonte de recursos.

Conforme cresciam as necessidades financeiras dos estados, novos tributos eram criados, ainda segundo o autor. Nesse contexto, sob as mais variadas formas de taxaço e denominação, cada estado organizava seu sistema tributário, de modo que surgiram os impostos de incorporação, de produção e consumo, de giro comercial e de viaço.

Além disso, segundo Pereira (2001), existiam taxas adicionais de armazenagem e capatazias que incidiam sobre todas as mercadorias nacionais, sendo elas provenientes do próprio Estado, de outros ou mesmo de procedência estrangeira. Assim, para a autora, o

sistema tributário estadual no período se caracterizava por ser uma aglomeração confusa de impostos, taxas e contribuições.

Conforme foi apresentado nesse capítulo, a adoção do regime federativo no início da República possibilitou aos Estados e, a partir de 1934, também aos municípios, a obtenção de suas próprias receitas, permitindo-lhes autonomia financeira. Assim, através da adoção do regime de separação de fontes tributárias, o sistema tributário brasileiro promoveu, nessa época, a discriminação dos impostos de competência exclusiva da União e dos Estados, destacando-se em termos de importância e de arrecadação, o imposto de importação (referente à União) e os impostos de exportação e consumo (referentes aos Estados).

Existiam à época da Proclamação da República impostos sobre vencimentos e benefícios distribuídos por sociedades anônimas. Entretanto, embora diversas outras fontes de renda tenham sido incorporadas à base tributária durante as primeiras décadas do período republicano, somente a partir de 1922 foi instituído oficialmente o Imposto de Renda no Brasil.

No próximo capítulo serão apresentadas as diversas vertentes que nortearam os principais debates antecessores à criação do mesmo e à sua cobrança efetiva a partir de 1924.

CAPÍTULO III - INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL

Este capítulo apresenta um breve histórico sobre os primórdios da criação do Imposto de Renda e realiza uma releitura da história da instituição do mesmo no Brasil desde a primeira tentativa de implantação na época do Império, em 1843. Aborda as principais tentativas, sem êxito, de sua instituição nesse período e posteriormente no período republicano, com destaque aos principais debates pró e contra a criação desse imposto inseridos no cenário político e econômico da época.

Até 1924, os impostos indiretos representavam, em média, 95% da arrecadação federal total (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1939,1940), de modo que a desconfiança por parte dos contribuintes em relação à instituição de um imposto direto e universal, como o Imposto de Renda, era grande. Os gastos crescentes do Estado, decorrentes da eclosão da Primeira Guerra Mundial e o início do processo de industrialização do país reduziram a resistência à tributação sobre a renda. Segundo Baleeiro (2015, p. 307):

A rápida rotação de 'stocks' comerciais e a produção contínua das indústrias estimularam o Fisco na busca de instrumentos mais ágeis e mais adequados às novas estruturas econômicas. As ideias políticas e sociais concorreram por outro lado para que o tributo apanhasse em cheio os proventos da burguesia enriquecida com o advento e o apogeu do capitalismo. Com a Grande Guerra de 1914 a 1918, a necessidade de copiosas receitas venceu a resistência dos velhos arcabouços baseados na tributação real e indireta.

Quatro anos após o fim da Primeira Guerra, em 31 de dezembro de 1922, instituía-se definitivamente o Imposto de Renda no país. Sua cobrança foi efetuada pela primeira vez no exercício de 1924 e em menos de dez anos sua participação já seria considerável, cerca de 7% do montante anual arrecadado, segundo dados do IBGE (2002). A partir de 1979, se tornou o tributo federal de maior arrecadação no país, representando nesse ano aproximadamente 46% do total arrecadado e sendo, em razão de seu caráter direto, pessoal, universal e progressivo, considerado um importante instrumento de equidade fiscal e, conseqüentemente, de justiça social.

III.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO MUNDO

Segundo Baleeiro (1938), as pesquisas históricas no campo da ciência das finanças registram esboços de tributações sobre a renda desde a Idade Média. Entretanto, a falta de um modelo econômico adequado para exercer o controle, a fiscalização e a cobrança de uma tributação efetiva sobre a renda tornou tardio o efetivo surgimento desse imposto no mundo.

Nóbrega (2014) acreditava que o sistema econômico que vigorava até o início do século XV, baseado na troca de produtos e serviços, impossibilitava a medição apropriada da renda de um indivíduo. Assim, apenas com a criação e a difusão do uso da moeda, a partir do surgimento do sistema mercantilista no século XV, tornou-se possível determinar a renda e tributá-la.

Diversos estudiosos, como Baleeiro (1938) e Nóbrega (2014), consideram que as primeiras tentativas de instituição de um imposto sobre a renda surgiram em Florença, ainda no século XV. Nesse período, surgiu um tributo conhecido como *catasto*, que incidia diretamente sobre a renda. Inicialmente, tal imposto não era progressivo, possuindo uma única alíquota.

Entretanto, não demorou muito para que o *catasto* fosse alterado, ganhando caráter progressivo e nova denominação, *decima scalata* (*decima*, nome genérico dado a impostos e *scalata*, progressivo). Nóbrega (2014) afirma ainda que embora sua duração tenha sido efêmera, a *decima scalata* foi um marco na criação do imposto de renda, por ser a primeira demonstração histórica de uma forma de tributação sobre a renda no mundo.

Nesse contexto, a primeira experiência duradoura de adoção do Imposto de Renda foi na Inglaterra, em 1799. De acordo com Baleeiro (1938), o pioneirismo inglês foi inspiração para a adoção desse imposto no sistema fiscal de quase todos os países que o fizeram a partir do final do século XVIII e sobretudo durante o século XIX. Instituído inicialmente como um simples imposto para financiar guerras e cobrir dificuldades financeiras, o Imposto de Renda se transformaria na principal fonte de recursos do sistema tributário de diversos países.

III.1.1 A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NA INGLATERRA

No final do século XVIII, a Inglaterra ameaçada pela França de Napoleão Bonaparte, precisava de recursos para financiar a guerra, que teve início em 1803. Assim, de acordo com Nóbrega (2004), o primeiro ministro britânico William Pitt solicitou alteração e aumento do “assessed taxes” em 1797, com o objetivo de ampliar a contribuição tributária dos mais ricos. A receita proveniente desse tributo foi pequena, mas sua existência considerada um passo importante para a criação do Imposto de Renda no país, ainda segundo o autor.

Em 1798, face à pequena arrecadação do “assessed taxes” e ao aumento das hostilidades com a França, William Pitt solicitou ao parlamento transformá-lo em um imposto efetivamente sobre a renda e, apesar do descontentamento gerado, o projeto do “*income tax*” foi transformado em lei em 9 de janeiro de 1799. A lei continha 124 artigos e 152 páginas,

sendo a taxa cobrada de 10% sobre a renda acima de 60 libras ao ano, que podia ser paga em até seis quotas.

Os primeiros resultados da arrecadação não corresponderam à expectativa, embora valores superiores ao dobro dos obtidos com as “assessed taxes” tenham sido atingidos, segundo Baleeiro (1938). Em 1802, o “*income tax*” foi extinto, em consequência da paz temporária entre Inglaterra e França.

Quando as divergências entre esses países recomeçaram no ano seguinte, o imposto de renda foi retomado, vigorando até 1815, ano em que a guerra terminou e Napoleão Bonaparte foi derrotado em Waterloo, na Bélgica. Com o término da guerra, o imposto foi extinto novamente em 1816.

Em 1842, o imposto sobre a renda foi novamente reestabelecido pelo primeiro ministro Robert Peel, na tentativa de reduzir déficits orçamentários. O limite de isenção foi aumentado e a tributação passou a recair sobre renda anual superior a 150 libras, de acordo com Baleeiro (1938).

Em 1852, o imposto foi suspenso, mas retornou no ano seguinte com o objetivo de financiar a Guerra da Criméia (1853-1856). Assim, a partir desse ano, o imposto seria mantido permanentemente e se tornaria uma das principais fontes de receita tributária do país, ainda de acordo com o autor.

III.1.2 A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NA FRANÇA

Em 1710, Luís XIV instituiu um imposto denominado “*dixième*” que incidia sobre os rendimentos das pessoas físicas e possuía uma alíquota de 10%. Em 1749, esse imposto transformou-se no denominado “*vingtième*” e a alíquota foi reduzida para 5%. Esses dois impostos foram apenas “meras sombras” de uma tributação definitiva sobre a renda (SELIGMANN *apud* BALEEIRO, 1938).

Os estudos e as tentativas de adoção efetiva do Imposto de Renda na França se arrastaram por um período superior a meio século, a partir do término da Revolução de 1848. Foram realizados dezenas de projetos e propostas – especialmente durante os vinte últimos anos do século XIX – consideravelmente inspirados na experiência inglesa, sem sucesso.

Após vários debates a respeito da implementação do imposto, em 1909, o ministro Caillaux teve seu projeto de defesa da necessidade de tributação sobre a fortuna aprovado na Câmara e, em 1914, o mesmo foi convertido em lei (NÓBREGA, 2004). Esse projeto combinava um imposto cedular, dividido em oito cédulas, conforme a origem dos

rendimentos, com um imposto complementar progressivo. Entretanto, o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, postergou sua efetiva cobrança para 1916.

III.1.3 A CRIAÇÃO DO IMPOSTO NA ALEMANHA

Em meados do século XIX, ocorreram as primeiras discussões a respeito da instituição de um imposto sobre a renda na Alemanha, influenciadas pelo sucesso da experiência inglesa com o Imposto de Renda.

A cobrança de um imposto que abrangia rendas profissionais, mobiliárias, imobiliárias e proventos de exercício de profissões liberais passou a ser realizada a partir de 1891, com alíquotas progressivas que oscilavam de 0,6% para rendas de até 1050 marcos a 4% para rendas superiores a 200 mil marcos (BALEEIRO, 1938).

Os grandes déficits na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial levaram à instituição do Imposto de Renda no país em 1920 (NÓBREGA, 2004). A receita desse imposto cabia 1/3 ao governo central e 2/3 aos Estados e comunas. Outro imposto, partilhado do mesmo modo e criado no mesmo ano, passou a incidir sobre os lucros das pessoas jurídicas.

III.1.4 A CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NOS ESTADOS UNIDOS

Em meados do século XIX, foi instituído um imposto sobre salário, vencimentos e honorários por alguns Estados do Sul, enquanto alguns Estados do Norte instituíram outro sobre capital e propriedade (BALEEIRO, 1938). Com o início da Guerra de Secessão em 1861, as alíquotas foram aumentadas juntamente com a base tributária, mas sem se atingir toda a espécie de renda.

Entretanto, a arrecadação de ambos foi muito aquém do esperado, de modo que foi decidido que o imposto seria reformulado e passaria a ser cobrado pelo governo federal. Assim, instituiu-se em 1861 um imposto federal que incidia sobre as rendas pessoais. Segundo Nóbrega (2004), esse imposto era cobrado inicialmente a uma taxa fixa de 3%, concedendo isenção de até 800 dólares por ano, mas a partir do ano seguinte passou a ter alíquotas progressivas: para rendas entre 600 e 10.000 dólares, 3% e superior a 10.000 dólares, 5%. No ano de 1865, o último de guerra civil, a tabela progressiva foi alterada para 5% para renda entre 600 e 5.000 dólares e 10% para rendas acima de 5.000 dólares, ainda de acordo com o autor.

Após o término da guerra, a cobrança do imposto passou a enfrentar grande resistência, sendo finalmente extinta em 1872. Para Baleeiro (1938), embora tenha tido curta duração, o imposto apresentou resultados consideráveis, especialmente durante a guerra, período onde as críticas à sua cobrança eram menores.

Em 1894, foi aprovado um projeto de reinserção do imposto que incidia sobre salários, vencimentos, honorários, títulos da dívida pública, dividendos, lucros, alugueis e venda de imóveis com alíquota fixa de 2% para valores superiores a 4.000 dólares, ainda de acordo com o autor. Nesse contexto, houve um protesto geral por parte dos contribuintes, uma vez que a constituição americana estabelecia limites estritos à tributação direta, de modo que a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade do imposto, que foi suprimido.

Movido pela grande necessidade de recursos com as quais o país se defrontava, o presidente Willian Taft propôs, em 1909, uma discussão a respeito de uma reforma constitucional que permitiria a instituição definitiva do Imposto de Renda. Após diversos debates, foi instituída em 1913 uma emenda constitucional que tornava legal a instituição e cobrança de qualquer tipo de imposto sobre a renda. Assim, foi instituído definitivamente o Imposto de Renda nos Estados Unidos

III.2 TENTATIVAS DE INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DURANTE O PERÍODO IMPERIAL

No início do reinado de Dom Pedro II, estabeleceu-se a primeira tentativa de criação de um imposto sobre a renda no país, através da Lei 317 de 21 de outubro de 1843, na qual foi fixada a despesa e orçada a receita para os anos 1843-1844 e 1844-1845 (PIVA, 2008). Assim, o Art. 23 decretava a criação de um imposto progressivo para os que recebiam vencimentos dos cofres públicos, denominado Imposto sobre Vencimentos dos Cofres Públicos Gerais:

Art. 23. Fica creada a seguinte contribuição extraordinaria durante o anno desta lei.
 § 1.º Todas as pessoas que receberem vencimentos dos Cofres Publicos Geraes, por qualquer titulo que seja, ficão sujeitas a uma imposição, que será regulada pela maneira seguinte:

De 500\$000	a	1:000\$000	2 por cento
De 1:000\$000	a	2:000\$000	3 por cento
De 2:000\$000	a	3:000\$000	4 por cento
De 3:000\$000	a	4:000\$000	5 por cento
De 4:000\$000	a	5:000\$000	6 por cento
De 5:000\$000	a	6:000\$000	7 por cento
De 6:000\$000	a	7:000\$000	8 por cento
De 7:000\$000	a	8:000\$000	9 por cento
De 8:000\$000	para cima		10 por cento.

A cobrança da contribuição foi regulamentada pelo Decreto nº 349 de 20 de abril de 1844. Para Nóbrega (2004), embora tal tributo tenha vigorado por apenas dois anos em decorrência das inúmeras críticas recebidas, foi sem dúvida um movimento pioneiro na criação do imposto de renda no Brasil.

Com a eclosão da Guerra do Paraguai em 1864, o governo imperial modificou o sistema tributário adotando medidas fiscais para obtenção de novos recursos, com o objetivo de financiar as despesas geradas pelo conflito (CASTRO, 2014). Nesse contexto, foram criados dois impostos, o pessoal e o sobre os vencimentos, através da Lei 1507 de 26 de setembro de 1867, que fixou a despesa com orçamento geral do Império para os exercícios de 1867-1868 e 1868-1869:

Art. 10. Cobrar-se-ha de cada pessoa nacional ou estrangeira que residir no Imperio, e tiver por sua conta casa de habitação arrendada ou propria, ainda que nella não more, um imposto de 3% sobre o rendimento locativo annual não inferior a 480\$000 na côrte, a 180\$000 nas capitaes das Provincias do Rio de Janeiro, S. Paulo, S. Pedro, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará, a 120\$000 nas demais cidades e a 60\$000 nos mais lugares [...].

Art. 22. Todas as pessoas, que receberem vencimentos dos cofres publicos geraes, provinciais ou municipaes, comprehendidos os pensionistas, jubilados e aposentados, ficão sujeitas ao imposto de 3% sobre os mesmos vencimentos, exceptuados os inferiores a 1:000\$000.

O imposto sobre vencimentos seria devido por todas as pessoas que recebiam vencimentos dos cofres públicos gerais, consistindo em uma tributação exclusiva na fonte de rendimentos com alíquota fixa de 3%, estando isentos valores inferiores a 1:000\$000. Tal imposto foi extinto meses depois, mas retornou em 1879 com uma alíquota de 5%, sendo extinto definitivamente em 1910, após diversas extinções e retomadas (Piva, 2008).

O imposto pessoal foi regulamentado alguns meses depois do sobre vencimentos e consistia em um tributo sobre o patrimônio, sendo cobrado dos residentes em casa própria ou alugada e, portanto, similar ao atual Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Ainda em 1867, Francisco Jê Acaiaba de Montezuma (1794-1870), o Visconde de Jequitinhonha, conselheiro de D. Pedro II no período do Segundo Império, defendeu a implementação de um imposto definitivo sobre a renda, sem sucesso (BOGGI, 2011).

Em 1879, o Visconde de Ouro-Preto, enquanto Ministro da Fazenda, consultou importantes financistas da época sobre a possibilidade de instituição efetiva de um imposto sobre a renda. A maioria se manifestou favorável, considerando correta e importante a existência de uma contribuição sobre a renda, com o objetivo de reduzir as desigualdades geradas por um sistema tributário composto fundamentalmente por contribuições indiretas, promovendo assim uma maior organização e eficiência do mesmo. Alguns dos principais

argumentos dos políticos e financistas favoráveis à instituição do Imposto de Renda nessa época estão presentes abaixo:

“Raphael Arcanjo Galvão - Considero proveitosa e acertada uma contribuição sobre a renda. Proponho a tributação progressiva de vencimentos em até 10%, incidindo em todas as remunerações pagas pelos cofres públicos, inclusive a lista civil da família imperial;

João Cardoso de Menezes e Souza - Uma imposição sobre a renda seria não só proveitosa, mas ainda muito conveniente;

Leopoldino Joaquim de Freitas - Uma taxa sobre a renda seria proveitosa e acertada;

João Afonso de Carvalho - O imposto sobre a renda é, em minha opinião, o que menos objeções pode encontrar, e o que necessariamente terá de produzir mais avantajado resultado;

João José do Rosário - Não há motivos para que este imposto não seja adotado por todos os países em que exista o nobre desejo de possuir-se um bom sistema tributário. Tenho firme crença de que, reconhecidas as suas vantagens, se fará ele aceito no Brasil, como já o é em muitas nações antigas e experimentadas;

Honório Augusto Ribeiro - Entre nós, atenta à excessiva elasticidade que se tem dado as contribuições indiretas, é indispensável, é urgente e altamente reclamada pelos mais vitais interesses do Estado a criação do imposto sobre a renda, não só para corrigir as desigualdades provenientes daquele abuso, mas ainda para podermos atenuar consideravelmente ou mesmo suprimir o imposto de exportação, reduzir o de importação, finalmente melhorar a organização do nosso sistema tributário, que efetivamente já conta com alguns impostos sobre a renda, tais como o de indústria e profissões, o predial e outros.” (CASTRO, 1989).

Os que argumentaram contra eram minoria e acreditavam que se tratava de um imposto difícil de ser implementado, menos produtivo do que se acreditava e vexatório para uma população não habituada às contribuições diretas:

“José Júlio Dreys - Receio os abusos do arbítrio na execução e duvido das vantagens práticas das medidas;

Belisário - É um imposto difícil de estabelecer com alguma igualdade, menos produtivo do que se acredita e vexatório a uma população não habituada às contribuições diretas;

José Fernandes Moreira - Mui difícil na execução;

Francisco de Paula Santos - Opino pelo imposto sobre a renda proveniente dos juros e dividendos de títulos conhecidos e autorizados pelo governo e de que se faz escrituração sujeita à fiscalização pública.” (CASTRO, 1989).

Sendo assim, uma comissão de parlamentares presidida pelo Visconde de Ouro Preto, apresentou à Câmara dos Deputados, ainda em 1869, uma proposta de instituição do imposto sobre a renda. Segundo Nóbrega (2004), seria cobrado 5% sobre a renda dos contribuintes que não estivessem sujeitos ao imposto de subsídios, vencimentos ou de indústria e profissões. A arrecadação teria como base a declaração de rendimentos feita pelo próprio contribuinte e estariam isentos da cobrança aqueles que possuíssem renda inferior a quatrocentos mil réis.

Entretanto, a proposta não foi aceita e o projeto não foi convertido em lei. Uma nova tentativa foi feita em 1883 pelo Ministro da Fazenda Lafayette Rodrigues Pereira, que instituiu uma comissão para rever as rendas gerais provinciais e municipais, propondo a implementação do imposto sobre a renda. Seria cobrado 2% sobre a renda proveniente de salários, lucros industriais, comerciais, pensões, dividendos ou quaisquer imóveis, estando isentos da cobrança aqueles que possuísem renda inferior a seiscentos mil réis.

Mais uma vez, de acordo com Nóbrega (2004), a implementação do imposto foi considerada muito complexa e o projeto não foi aprovado, tendo sido essa a última tentativa de instituição do imposto durante o período imperial.

III.3 TENTATIVAS DE INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DURANTE O PERÍODO REPUBLICANO

Durante o período republicano, diversas tentativas de implementação do imposto sobre a renda foram feitas, sem lograr sucesso até 1922. Um dos mais ferrenhos defensores da sua instituição foi Ruy Barbosa, primeiro Ministro da Fazenda do período republicano. Em relatório¹³ publicado em janeiro de 1891, Ruy Barbosa enfatiza a importância da criação desse imposto, que considerava justo e imprescindível ao país:

O desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica da nossa existência nacional. (...) porém, até hoje, a atenção dos governos se tem concentrado quase só na aplicação do imposto indireto, sob sua manifestação mais trivial, mais fácil e de resultados mais imediatos: os direitos de alfândega. E do imposto sobre a renda, por mais que se tenha falado, por mais que se lhe haja proclamado a conveniência e a moralidade ainda não se curou em tentar a adaptação, que as nossas circunstâncias permitem, e as nossas necessidades reclamam. (BARBOSA, 1891, p. 11, p.214)

Além disso, o relatório apresentava um resumo sobre a história e a técnica do tributo na Europa, recapitulava as tentativas anteriores de sua implantação no Brasil, além de sugerir algumas soluções práticas para as questões mais debatidas envolvendo o imposto, tendo como objetivo a criação de um esboço que possibilitasse sua instituição definitiva.

De acordo com a proposta de Ruy Barbosa (1891), o imposto deveria incidir sobre as rendas provenientes de imóveis, do exercício de qualquer profissão, arte ou ofício, de títulos ou fundos públicos, de ações, juros e dívidas hipotecárias e de empregos públicos. As rendas inferiores a oitocentos mil réis, a dos agentes diplomáticos das nações estrangeiras, rendimentos das sociedades de socorros mútuos e beneficência e juros das apólices da dívida

¹³ BARBOSA, Ruy. *Relatório ao Ministro da Fazenda Ruy Barbosa em janeiro de 1891*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222318>>. Acesso em: 6 de jun. de 2017.

pública, pertencentes aos estrangeiros, que residiam fora do país estariam isentas da cobrança do imposto.

O ponto de partida da cobrança do imposto seria a declaração do contribuinte, mas deveriam ser averiguadas outras fontes para a verificação fiscal, ainda segundo Barbosa (1891). Sendo assim, a determinação da renda não deveria ser entregue unicamente ao arbítrio do fisco, porém o arbitramento deveria ser aceito se a renda não fosse conhecida precisamente. Considerava ainda que as classes mais pobres, que possuíam renda equivalente ao “mínimo necessário à existência”, não deveriam ser submetidas à cobrança do imposto de renda.

Seu relatório, embora considerado brilhante, foi mais uma tentativa sem sucesso de implantação do imposto, pois suas ideias não encontraram respaldo político suficiente na época, de acordo com Baleeiro (1938). Além de Ruy Barbosa, vários outros políticos e ministros, defendiam que o imposto sobre a renda seria um importante meio de obtenção de receita para o país, de acordo com Nóbrega (2004). Nesse sentido, destacaram-se os seguintes parlamentares: o senador Muniz Freire e os deputados Felisbello Freire, Augusto Montenegro e Anízio Abreu.

Na Assembleia Constituinte de 1890/1891, o senador Freire propôs um projeto que pretendia, além da cobrança já instituída do Imposto de Indústrias e Profissões, implementar uma tributação sobre a renda do capital e sobre outras rendas pessoais ou industriais, excetuando os vencimentos, pensões e juros da dívida pública (GONÇALVES, 2012). Entretanto, tal projeto foi rejeitado pela maioria dos constituintes, o que levou o senador Lauro Sodré a obter total apoio e aprovação de sua emenda que somente estabelecia o Imposto de Indústrias e Profissões.

Além da discussão acerca da criação do Imposto de Renda, havia outro tema que gerou um intenso debate na época: era necessário que fossem delimitadas as competências da União e dos Estados em relação à tributação de um modo geral. Ruy Barbosa, em discurso na Constituinte no dia 16 de outubro de 1890, posicionou-se favoravelmente ao estabelecimento do Imposto de Renda como uma competência exclusiva da União:

Se o domínio tributário da União for ainda mais desfalcado, se novas fontes de renda se transferirem do governo central para os governos locais, se prevalecerem certas emendas funestas, que parece esquecerem as necessidades supremas da nossa existência, da nossa solidariedade e da nossa honra como nação, arvorando em princípio absoluto o egoísmo dos estados, olvidando a impossibilidade do desenvolvimento destes fora da aliança indissolúvel no seio da grande pátria brasileira – neste caso a dificuldade será tão grave, que não vejo como o legislador poderia solvê-la imediatamente.

Os impostos que se me oferece indicar desde já ao Poder Legislativo, como suscetíveis de renda para compensar as perdas iminentes da Receita Geral, são: 1) Imposto sobre a Renda; 2) Imposto sobre terrenos incultos e não edificados no

capital da República; 3) Imposto sobre o álcool; 4) Imposto sobre o fumo; 5) Agravamento do Imposto do Selo.

Em matéria tributária a nossa Constituição foi muito além, a favor dos estados, do que a Constituição Americana. A Constituição Americana não criou impostos privativos para os estados. Criou-os para a União; deu à União autoridade absoluta, exclusiva, para lançar impostos de importação e exportação, e estabeleceu outra espécie de tributos, autorizando concorrentemente o governo federal e local. Nós pelo contrário, demos aos estados os impostos de exportação, transmissão de propriedade e o Imposto territorial (...). A União não é mais do que a substância de todos os estados o organismo que compõe, e não é possível querer curar da sorte dos estados, enfraquecendo a União e diminuindo-lhe os meios de vida. (CASTRO, 1989).

Sendo assim, Ruy Barbosa criticou em seu discurso a retirada de competências da União em prol dos Estados na Constituição de 1891 e indicou possíveis fontes de receita para compensar as perdas de arrecadação da mesma, incluindo o Imposto de Renda.

Os defensores da União consideravam imprescindível que fosse mantida intacta sua principal fonte de receitas alfandegárias, o Imposto de Importação, e a competência de criar novas fontes de receita cumulativa. É importante ressaltar que a República havia herdado do Império uma base fiscal apoiada quase que exclusivamente na tributação do comércio exterior e uma elevada dívida pública. Assim, retirar fontes de receita do domínio tributário da União para transferi-las aos Estados, provocaria uma queda de receitas que, de acordo com Ruy Barbosa, resultaria em um grave enfraquecimento da mesma.

Comparou também a Constituição Brasileira com a Americana, que defendeu os interesses da União ao fornecer à mesma autoridade absoluta sobre os Impostos de Importação e Exportação e não criar impostos de competência exclusiva dos Estados, enquanto a Brasileira visava favorecer os Estados, entregando-lhes diversas novas fontes de receita, como os impostos de exportação, transmissão de propriedade e territorial.

Segundo Costa (1998, p. 147), encerrados os debates relativos à Constituinte, a crise econômica e financeira vigente nos primeiros anos da República manteve acesa a discussão sobre a adoção do Imposto de Renda na Câmara dos Deputados durante os anos seguintes: os esforços do Estado se voltariam, com urgência, para tentar elaborar soluções que reduzissem o endividamento público, que apresentou um crescimento notável desde a crise econômica decorrente da Guerra do Paraguai.

Em 1896, os deputados Corrêa e Montenegro, integrantes da Comissão do Orçamento, propuseram a adoção do imposto para o ano seguinte, mas não obtiveram êxito. Apesar da não aprovação, Corrêa relatou:

Pensa a comissão que o imposto sobre a renda é um corretivo para compensar as desigualdades das taxas indiretas. É uma sobrecarga que, com razão deve recair sobre as classes mais abastadas em virtude do próprio bem-estar em maior escala de que gozam.” (CORRÊA; BALEIRO, 1938).

De acordo com Baleeiro (1938), Montenegro, sem aceitar a decisão da Comissão do Orçamento, discordou sobre comentários em relação à dificuldade do estabelecimento do imposto, afirmando acreditar que o mesmo seria a solução eficaz para restauração das finanças no país:

Não concordo com os conceitos externados no parecer sobre a dificuldade do estabelecimento entre nós do imposto sobre a renda; pelo contrário, parece-me que se impõe como remédio eficaz para reconstituição de nossas finanças e que mais cedo ou mais tarde será adotado pelo legislador. As inúmeras vantagens que nos advirão de seu estabelecimento, já permitindo uma certa largueza no uso das tarifas, já criando um contrapeso necessário às tarifas individuais que sobrecarregam mais fortemente as classes menos favorecidas, compensarão sobejamente as dificuldades, que surgem com o lançamento de qualquer imposto novo e que não são peculiares ao imposto de renda. (MONTENEGRO; BALEEIRO, 1938).

No ano seguinte, durante a elaboração do projeto de lei da receita para o exercício de 1898, o deputado Felisbello Freire propôs a instauração do imposto, que foi aprovada pela Comissão de Orçamento. Esse imposto incidiria sobre toda renda recebida pelo contribuinte sob qualquer título, sendo prevista a isenção de rendimentos inferiores a dois mil contos de réis.

Entretanto, segundo Nóbrega (2004), críticos importantes como Alfredo Pinto, Paulo Ramos e até Serzedelo Corrêa, que havia mudado de opinião, alegaram que o Brasil não estava apto para instituir um imposto tão complexo e que os gastos com a máquina administrativa seriam superiores ao valor a ser arrecadado por parte dos contribuintes. Inclusive políticos favoráveis à sua implementação fizeram críticas, como Pandiá Calógeras, que afirmou que o imposto deveria recair direto sobre a renda bruta do contribuinte.

Ainda de acordo com Nóbrega (2004), Pinto discorreu sobre a inconstitucionalidade do pagamento do Imposto de Renda sobre os vencimentos dos funcionários estaduais e municipais, enquanto o deputado Júlio Santos abordou a questão da inconstitucionalidade da cobrança sobre a renda de imóvel.

Segundo Gonçalves (2012), após as críticas, Felisbello Freire se pronunciou alertando que o maior peso tributário do país se encontrava depositado nas classes de menor renda, principalmente através do Imposto de Consumo, sendo a instituição do Imposto de Renda fundamental para que o sistema tributário se apoiasse menos nos impostos indiretos e, assim, tornasse mais justo¹⁴ para os contribuintes.

Assim, embora tenha sido aprovado em uma primeira votação, dadas as muitas críticas ao projeto de criação do Imposto de Renda, o mesmo foi derrotado na votação seguinte, segundo Baleeiro (1938).

¹⁴ Ainda não se falava especificamente em progressividade do sistema tributário na época, mas a ideia de justiça nesse contexto consistia no que hoje chamaríamos de um sistema tributário mais progressivo, ou seja, um sistema tributário no qual a carga tributária aumenta conforme a renda do contribuinte aumenta.

Entretanto, ainda de acordo com o autor, o movimento favorável ao imposto, fortalecido com as discussões na Assembleia Constituinte, iria continuar no Legislativo e, brevemente, receberia novo impulso: livros de finanças publicados por políticos como Amaro Cavalcanti e Viveiros de Castro, ao descrever o funcionamento do mesmo em outros países, contribuiriam para uma maior aceitação do imposto nos anos seguintes.

Durante a elaboração da Lei Orçamentária nº 1.144 de 30 de dezembro de 1903, o tema foi novamente abordado: segundo Nóbrega (2004), o deputado Anízio de Abreu enfatizou a importância da instituição do imposto de renda, mas o Congresso, acreditando ser necessária uma profunda modernização da máquina administrativa existente para que a cobrança do novo imposto fosse possível, considerou a instituição do mesmo impossível de ser efetuada naquele momento.

A partir de 1910, a lei orçamentária federal passou a conter um capítulo dedicado aos chamados “impostos sobre a renda”, que incluía diversos tributos. Progressivamente, novos impostos foram adicionados à essa categoria. Considero que tal ampliação da taxaço de diferentes fontes sob o título de “impostos sobre a renda” pode ser considerada uma tentativa de arrefecer à resistência à introdução efetiva do mesmo no país.

A Lei nº 2.321 de 30 de dezembro de 1910 incluía os impostos sobre subsídios e vencimentos e sobre dividendos dos títulos de companhias ou sociedades anônimas. Além destes, constavam sob o mesmo título o imposto sobre o consumo de água e o imposto sobre casas de *sports* de qualquer espécie, que seriam removidos da categoria na lei orçamentária do ano seguinte.

Com a eclosão da 1ª Guerra Mundial em 1914, era enorme a preocupação em se obter recursos para o Tesouro. A Lei nº 2.919 de 31 de dezembro de 1914 incluía a tributação de prêmios sobre seguros de vida e pecúlio à categoria. O imposto sobre vencimentos foi orçado de modo que do Presidente da República, dos senadores, deputados e ministros de Estado eram cobradas alíquotas mais elevadas do que as dos demais contribuintes, que variavam de acordo com sua renda mensal, sendo:

De 100\$ até 299\$ mensais - 8%
De 300\$ até 999\$ mensais - 10%
De 1:000 \$ mensais ou mais - 15%
Presidente da República, Senadores, Deputados e Ministros - 20%
Vice-Presidente da República - 8%.

A referência à tributação de vencimentos foi extinta da categoria “impostos sobre a renda” a partir da Lei nº 3.644 de 31 de dezembro de 1918. Em 1920, o Decreto nº 14.263 de 15 de julho regulamentou a arrecadação e fiscalização dos “impostos sobre a renda”,

conforme presentes na Lei nº 3.979 de 31 de dezembro de 1919, que não apresentou nenhuma modificação nessa categoria em relação à Lei Orçamentária do ano anterior.

Com base nesse decreto, os impostos sobre a renda incidiriam sobre: a) os dividendos e quaisquer derivados de ações, inclusive as importâncias referentes ao fundo de reserva das empresas; b) juros e debêntures; c) lucro líquido de firmas com sede no país ou no exterior; d) lucro líquido dos bancos e casas de penhores; e) bonificações e gratificações de diretores de empresas ou sociedades anônimas; f) sobre prêmios de seguros de vida, pensões e pecúlios; g) sobre lucros fortuitos e h) sobre o lucro líquido da indústria fabril.

Em outubro, o deputado Octávio Rocha, representante do Rio Grande do Sul, apresentou um projeto à Câmara para instauração do Imposto de Renda que propunha a tributação com alíquotas progressivas de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, de acordo com sua renda líquida:

O Congresso Nacional decreta:

[...] Art. 2º – De 1º do janeiro de 1921 em deante o total das rendas produzidas durante o anno anterior estarão sujeitas ao imposto que esta lei estabelece.

Art. 3º – O imposto geral sobre a renda é devido pelos brasileiros e estrangeiros residentes.

Art. 4º – A renda líquida taxavel pagará o imposto de conformidade com a seguinte tabella:

Renda de 6:000\$ a 12:000\$	1%
Renda de 12:000\$ a 18:000\$	2%
Renda de 18:000\$ a 24:000\$	3%
Renda de 24:000\$ a 30:000\$	7%
Renda superior a 30:000\$	10%

Art. 5º – Sobre o imposto assim calculado o contribuinte tem direito a uma reduçãõ de tantas vezes 5% quantos são os filhos menores ou filhas solteiras que tem a seu cargo.

Art. 6º – Gozam de isençãõ:

- a) a renda líquida de 6:000\$ por pessoa sujeita ao imposto;
- b) a renda dos embaixadores e outros agentes diplomáticos;

[...] Art. 9º – Deduz-se da renda:

- a) a importância dos impostos pagos à União ou por Estados ou municípios;
- b) juros da dívida do contribuinte;
- c) as despesas ordinárias para obter, garantir e conservar suas entradas, não incluindo o sustento e gastos pessoais ou de família;
- d) a desvalorização dos bens produzidos pelo uso ou deterioração.” (Contra o imposto de consumo: um projecto do Sr. Octavio Rocha instituindo o imposto geral de renda. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 10, 28 out. 1920).

Assim, de acordo com a proposta, contribuintes com renda líquida anual inferior a seis mil contos de réis seriam isentos da cobrança do imposto, enquanto os que possuíam renda líquida superior a esse valor estariam sujeitos ao pagamento anual do Imposto de Renda. O cálculo do valor do tributo seria realizado com base em declaração do contribuinte, que deveria ser elaborada de acordo com prazo estabelecido pelo governo. A não entrega da declaração de rendimentos no prazo estabelecido ou a falsificação das informações presentes na mesma resultariam em multa.

No dia 21 de dezembro de 1920, em sessão na Câmara na qual foi discutido o parecer da Comissão de Finanças sobre o Orçamento da Receita para o exercício de 1921, o deputado Otávio Rocha, mais uma vez, enfatizou acreditar que a implementação do imposto de renda era extremamente importante para o país.

Segundo o deputado, o atual regime tributário não proporcionava arrecadação compatível com as crescentes despesas do governo, de modo que o resultado orçamentário de 1921 seria inevitavelmente deficitário. Como solução, propunha a adoção do imposto de renda e a redução da incidência do imposto de consumo, uma vez que este último onerava mais fortemente as classes mais pobres:

Falou, por último, o sr. Octavio Rocha. Começou assinalando que, no dia 20 de dezembro, ainda não nos era dado saber qual a situação dos orçamentos para 1921. Contesta que o saldo seja o do parecer, dizendo que a votação dos orçamentos, no Senado, vai acusar enorme aumento de despesa e que o “déficit” de 1921 será uma realidade.

Pensa que esse “déficit” é uma consequência do actual regime tributário, cuja reforma a bancada do Rio Grande do Sul vem pedindo há muitos anos. Estuda longamente a evolução fiscal em vários países do mundo, para provar que o imposto da renda é a verdadeira solução do momento. Passa em revista a arrecadação do imposto de consumo, desde a sua criação até os nossos dias, para concluir que ele só pesa sobre as classes pobres e remediadas.

[...] Faz outras considerações no sentido de aconselhar o imposto sobre a renda, motivo principal de sua presença na tribuna. (A elaboração das leis de meios: o ponto de vista do Rio Grande do Sul. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 21 dez. 1920).

Sua previsão, de fato, se confirmou: segundo dados do IBGE (2001), o déficit orçamentário em 1921 foi de aproximadamente 298 mil contos de réis. De acordo com Nóbrega (2004), o deputado Mário Brant também defendeu, nessa mesma ocasião, o imposto de renda afirmando que, sob o aspecto ético, era o mais justo e sob o ponto de vista fiscal, o mais produtivo e elástico, considerando inadmissível que um país de instituições liberais não o possuísse em seu sistema tributário.

Embora muitos políticos, já citados anteriormente, defendessem a criação de um imposto definitivo sobre a renda, ainda havia nessa época no Congresso os que eram contrários à adoção do mesmo, destacando-se o deputado Carlos Maximiliano, que considerava a implantação do mesmo um “mero espírito de imitação” de outros países (BALEEIRO, 1938).

Também apresentavam argumentos contrários ao mesmo o comércio e a indústria, representados pela Associação do Centro de Comércio e Indústria do Rio de Janeiro, o Centro das Industriais em Serraria, a Associação do Centro Comercial de São Paulo e a Associação Comercial de Niterói.

Em 1921, a Associação do Centro de Comércio e Indústria do Rio de Janeiro endereçou ao Ministro da Fazenda, Homero Batista, uma série de sugestões referentes ao já

mencionado Decreto nº 14.263 de 15 de julho, que regulamentou a arrecadação e fiscalização dos “impostos sobre a renda”.

Naquele momento, a principal crítica da associação era referente ao conceito de lucro líquido que o decreto incorporava. Ao analisar os artigos 1º e 8º, considerou que ambos abordavam conceitos diferentes e incompatíveis, solicitando encarecidamente ao Ministro da Fazenda que removesse as quantias levadas às contas de fundo de reserva, lucros suspensos e títulos equivalentes do conceito de lucro líquido para a arrecadação do imposto de renda:

Já havíamos anteriormente nos manifestado a respeito da incoerência do projeto, quanto procurou firmar o conceito do “lucro líquido” para o efeito da incidência do imposto.

(...) Logo no Art. 1 do projeto, referindo-se às sociedades *anonymas*, considerou “lucro líquido” para ele recair o imposto somente aquele que, por ser considerado “certo e determinado” possa ficar à disposição de quem se julgar com direito. Por este dispositivo vê-se que as importâncias levadas a fundo de reserva e a lucros suspensos enquanto permanecerem sob esses títulos, não podem ser tributadas, por não estarem determinadas a distribuição entre os portadores das ações.

(...) as importâncias que são creditadas a fundo de reserva, lucros suspensos, etc. (...) são os pesos do equilíbrio que regem a vida financeira dos estabelecimentos: são lucros prováveis, possíveis, mas incertos, que da mesma forma por que na liquidação podem ser realmente distribuídos, como fruto do negócio, como renda, podem ser também absorvidos por prejuízos supervenientes.

A conservação da renda levada a fundo de reserva e a lucros suspensos é necessária, porque com ela se amparam futuros prejuízos, que possam atingir o capital da sociedade, levando-a a uma situação grave de aniquilamento.

(...) o autor do projeto (...) redige o Art. 8º dando um outro conceito ao que chama de lucro líquido para o efeito da arrecadação do imposto de renda. Por este artigo, são considerados como lucros líquidos todos aqueles que em cada balanço anual, ou de menor período, forem distribuídos ou creditados aos proprietários, sócios, comanditários ou solidários e interessados dos estabelecimentos *commerciaes* e *industriaes*, como também as quantias levadas às contas de fundo de reserva, lucros suspensos e títulos equivalentes.

Estamos certos de que o honrado Sr. Ministro da Fazenda, ponderado como é, atendendo às sugestões do Centro do *Commercio* e *Industria*, fará suprimir do Art. 8º do regulamento a última parte, a que manda incluir no lucro líquido para a arrecadação do imposto de renda as quantias levadas às contas de fundo de reserva, lucros suspensos e títulos equivalentes. (Imposto sobre a renda. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 6, 17 fev. 1921).

Assim, de acordo com a Associação, a justificativa para essa solicitação seria que tais importâncias consistiam em um lucro provável, que podia ser efetivamente distribuído na liquidação, mas também podia ser inteiramente absorvido por prejuízos supervenientes e, portanto, não deveriam figurar no conceito de lucro líquido a ser taxado.

O Centro de Industriais em Serraria também enviou uma carta ao Ministro da Fazenda se posicionando contrariamente à instituição do Imposto de Renda. Além de reforçar o pedido da Associação de que as importâncias referentes às contas de fundo de reserva, lucros suspensos e títulos equivalentes não fizessem parte do conceito de lucro líquido para a incidência do imposto de renda, o Centro relevou outras preocupações dos comerciantes e industriais na época:

O Centro de Industriaes em Serraria enviou ao sr. Ministro da Fazenda a seguinte apresentação contra o imposto sobre a renda: (...)

1º) A experiência colhida com a aplicação do regulamento do Imposto sobre a Renda da Indústria Fabril, posto em vigor no anno findo, já demonstrou que os 30 dias concedidos para a apresentação dos balanços são praticamente insuficientes para a sua organização. (...) Sugerimos por este motivo a dilatação desse prazo para 90 dias. (...)

3º) Tendo em consideração que os lucros apurados anualmente nem sempre são representados por moeda corrente, sugerimos a conveniência de ser o prazo para pagamento do imposto estendido até o dia 15 do mês àquele em que for apresentado o extrato do balanço anual. (...)

4º) A organização de dois balanços annuaes deve ser substituída pelo de um único, conforme é a praxe geralmente adoptada pelo commercio e a indústria brasileira. A organização de dois balanços exige trabalho excessivo que, salvo interesse superior que o justifique, deve ser evitado às classes produtoras (...)

6º) Solicitamos a esclarecida atenção de v. ex. para a iniquidade decorrente da cobrança do imposto sobre as importâncias levadas a contas de fundo de reserva, depreciação de máquinas e lucros suspensos e sobre aquelas retiradas pelos sócios a títulos de “pró-labore”, conforme determinado nos contratos sociaes. (O imposto sobre a renda: a representação do Centro de Industriaes em Serraria ao sr. Ministro da Fazenda. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 24 fev. 1921).

Baseado na experiência referente à cobrança do imposto sobre o lucro líquido das firmas individuais e firmas coletivas que exploravam a indústria fabril¹⁵, criado em 1919, consideravam que o prazo de 30 dias concedido para a entrega dos balanços anuais era insuficiente para sua organização, sugerindo que fosse alterado para 90 dias.

Além disso, solicitavam a substituição da elaboração de dois balanços anuais para cálculo do imposto por um único e a extensão do prazo para pagamento do mesmo até o dia 15 do mês àquele em que fosse apresentado o extrato do balanço anual.

Em 16 de março de 1921, o regulamento para a arrecadação e fiscalização do imposto sobre a renda foi instituído¹⁶ através do Decreto nº 14.729. Estavam sujeitos à incidência do imposto de renda: a) dividendos ou qualquer produto de ações, incluindo as importâncias referentes às contas de fundo de reserva; b) juros de obrigações e debentures; c) lucro líquido das sociedades de responsabilidade limitada, casas de penhores, dos bancos, do comércio e da indústria fabril; d) bonificação ou gratificação aos diretores de companhias, empresas ou sociedades anônimas; e) juros dos créditos ou empréstimos garantidos por hipoteca; f) prêmios de seguros marítimos e terrestres; g) prêmios de seguros de vida e pecúlios; h) lucros fortuitos, como valores oriundos de prêmios de sorteio.

Art. 1º - Os impostos sobre a renda, de que trata o artigo 1º, ns. 41 a 46, da lei n. 4.280, de 31 de dezembro de 1920, recahem:

a) sobre dividendos e quaesquer outros productos de acções, inclusive as importancias retiradas do fundo de reserva ou de outro qualquer, para serem, á conta de qualquer verba ou balanço, ou sob qualquer titulo, entregues aos accionistas, ou

¹⁵ Tal imposto também era conhecido na época como “Imposto de sobre a Renda da Indústria Fabril”.

¹⁶ É importante ressaltar que o imposto de renda não estava oficialmente instituído no Brasil a partir do Decreto nº 14.729 de 16 de março de 1921. Entretanto, tal decreto consistia em um importante prelúdio para a definitiva instituição do mesmo, que ocorreria no ano seguinte através do Decreto nº 15.589 de 29 de julho de 1922.

- para pagamento de entrada de acções novas ou velhas, de companhias ou sociedades anonymas e commanditas por acções;
- b) sobre os juros de obrigações e de debentures da companhias ou sociedades anonymas e commanditas por acções;
 - c) sobre o lucro liquido das sociedades por quotas de responsabilidade limitada, tenham estas, bem como as companhias e commanditas a que se referem as letras a e b, séde no paiz ou no estrangeiro;
 - d) sobre o lucro liquido das casas bancarias e das casas de penhores;
 - e) sobre bonificação ou gratificações aos directores, presidentes de companhias, emprezas ou sociedades anonymas;
 - f) sobre os juros dos creditos, ou empréstimos garantido por hypotheca;
 - g) sobre premios de seguros marítimos e terrestres;
 - h) sobre premios de seguros de vida, pensões, peculios, etc.;
 - i) sobre lucros fortuitos: valores sorteados, valores distribuidos em sorteio, por club de mercadorias, premios concedidos e sorteio mediante pagamento em prestações, por associações constructoras;
 - j) sobre o lucro liquido da industria fabril, não comprehendida nas letras a, c, d e e;
 - k) sobre o lucro liquido do commercio, verificado em balanço, não comprehendido nas letras a, c, d e e.

Sendo assim, sua incidência era consideravelmente limitada e a fiscalização seria uma atribuição geral da Diretoria da Receita Pública do Tesouro Nacional. Estariam isentos dessa cobrança os lucros líquidos dos estabelecimentos comerciais e industriais que não excedessem 10 mil contos de réis anuais, os lucros das fábricas auxiliares de estabelecimentos agrícolas e pastoris que fossem destinadas unicamente ao aperfeiçoamento do negócio principal e, por fim, os juros dos empréstimos obtidos sob garantia de estabelecimentos agrícolas, de acordo com o Art. 3º:

Art. 3º - São isentos do imposto sobre a renda:

- a) os lucros liquidos dos estabelecimentos commerciaes e de industria fabril que não excederem annualmente a 10:000\$000;
- b) os lucros das fabricas accessorias dos estabelecimentos agricolas e pastoris, destinados unicamente ao preparo ou aperfeiçoamento da producção dos respectivos estabelecimentos;
- c) os juros dos empréstimos feitos sob garantia de predios agricolas, bem assim os que realizarem os bancos de credito real ou agricola, embora effectuem operações bancarias ou de outra natureza.

Em relação ao início da cobrança no que se referia à taxação dos lucros comerciais, o decreto tomaria como base os balanços que haviam sido encerrados em 31 de dezembro de 1920 em diante:

Art. 21. Para a cobrança do imposto sobre o lucro liquido dos commerciantes, no exercicio de 1921, servirão de base os balanços que forem encerrados de 31 de dezembro de 1920 em deante, embora relativos a operações commerciaes realizadas no decurso do mesmo anno.

Segundo Nóbrega (2004), tal decisão foi alvo de rigorosas críticas, consistindo em um dos principais entraves para o início da cobrança efetiva do imposto no Brasil, que só ocorreria efetivamente em 1924.

De acordo com o Art. 11 da Constituição de 1891, não era permitido a criação de leis com efeito retroativo. Sendo assim, ao utilizar como base inicial de cobrança balanços que

haviam sido encerrados antes da data de promulgação do decreto o imposto foi considerado, por muitos, inconstitucional. Nesse sentido, a Associação Comercial de Niterói, representando os setores industrial e comercial do Rio de Janeiro, enviou um parecer ao presidente Eptácio Pessoa solicitando encarecidamente a revogação do Art. 21 do Decreto nº 14.729 de 16 de março de 1921:

A Associação Commercial de Nictheroy, interpretando o sentimento do commercio e da indústria do Estado do Rio de Janeiro, dos quais é representante, (...) vem, muito atenciosamente, solicitar de v. ex. por equidade e até que o Congresso esteja funcionando regularmente, sejam sustados os efeitos do Art. 21, disposição transitória, parag. III, do regulamento baixado com o decreto número 14.729 de 16 de março último, cuja exigência vem surpreender, em situação delicada, as classes que afeta.

Sendo que pretenda esta Associação pleitear a revogação deste dispositivo, invocando sua inconstitucionalidade, pelo efeito retroativo que lhe foi emprestado, sabendo, como sabe, que só a presença de necessidades oriundas do mal-estar universal determinou a extrema medida de que o governo lançou mão, vem ela pedir, também como extremo remédio, o que acima ficou dito, visto como é de verdadeira angustia a situação das classes conservadoras, feridas de morte com a queda do câmbio, retração de negócios e outros motivos que se exime de acrescentar.

Convicta do acentuado patriotismo de v. ex., do nobre empenho que põe em bem conduzir os destinos da nação, a Associação Commercial de Nictheroy espera que v. ex., ouvido a sua voz, que é a voz de todo o commercio e de todas as indústrias fluminenses, associados as queixas e as súplicas que a v. ex. chegam a todo instante, se digne de determinar a medida solicitada. (O imposto sobre a renda: uma representação da Associação Commercial de Nictheroy. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 18 abr. 1921).

A Associação do Centro de Comércio e Indústria do Rio de Janeiro também se manifestou contrariamente ao caráter retroativo da cobrança do Imposto de Renda, solicitando em parecer enviado ao Ministro da Fazenda que o governo prorrogasse os prazos referentes à matrícula exigida no Art. 20 até que o Poder Legislativo deliberasse a respeito de como proceder em relação a manter ou revogar o Art. 21:

Decompondo o dispositivo legal, verifica-se que a lei votada quer que no exercício de 1921 seja cobrado o imposto sobre lucros líquidos dos comerciantes, tomando como base os balanços que foram encerrados dia 31 de dezembro de 1920, embora relativos a operações comerciais realizadas no decurso do mesmo ano de 1920.

Como a lei não pode ter efeito retroativo segundo o Art. 11 da Constituição, naturalmente decorre que esses balanços não podem servir de base ou de critério para o imposto de renda, que tem que ser arrecadado em 1921. A lei não poderia abranger os balanços que nessa data, 31 de dezembro, ficaram encerrados e nos quais foram apurados lucros líquidos realizados todos no decurso de 1920, isto é, em um exercício anterior à existência da lei. Os estabelecimentos que estiverem nessa hypotese não podem pagar imposto de renda por falta da base legal para essa arrecadação [...]

Diante das circunstancias difíceis que a nossa praça atravessa, por um lado, e tendo em vista por outro lado, a posição do governo em face da representação do commercio contra o imposto de renda, na parte relativa aos lucros do commercio, na qual se articularam os princípios da não retroatividade da lei e da igualdade dos contribuintes perante a ela, consagrados na nossa Magna Carta, tomamos a liberdade de sugerir que o governo prorrogue os prazos referentes a matrícula exigida no Art. 20 e bem assim os referentes a arrecadação do imposto que trata o Art. 11, até que o Poder Legislativo delibere em definitiva, a vista do apelo que respeitosamente foi

dirigido ao Poder Executivo. (Na associação commercial: o imposto sobre a renda. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 29 abr. 1921).

Ainda no final de abril, o Ministro da Fazenda Homero Batista se manifestou favoravelmente ao pedido de prorrogação dos prazos referentes à matrícula exigida no Art. 20 do regulamento para a cobrança do Imposto de Renda, de modo que as novas datas limites seriam: até 31 de maio, no Distrito Federal¹⁷, Rio de Janeiro e nas capitais dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo; até 15 de junho, no interior dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, e nas capitais dos outros Estados da federação, excluindo RJ e DF; e até 20 de julho no interior de todos os Estados que não foram mencionados anteriormente.

O Ministro da Fazenda, atendendo ao pedido da Liga do Commercio do Rio de Janeiro, resolve prorrogar os prazos estabelecidos pelo regulamento para a cobrança do imposto sobre lucros commerciaes, até 31 de Maio no Distrito Federal, Estado do Rio e capitaes dos Estados de São Paulo, Minas Geraes e Espírito Santo; até dia 15 de Junho, no interior dos Estados de São Paulo, Minas Geraes e Espirito Santo e nas capitaes dos outros Estados; e até 20 de Julho no interior dos demais Estados. Até 30 de Julho para a apresentação dos balanços, e até 31 do mesmo mês para pagamento do imposto em todo o país. (A pedidos: ao commercio. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 6, 30 abr. 1921).

Segundo Nóbrega (2004), apesar das inúmeras críticas que sua instituição enfrentava naquele momento, crescia a conscientização de que o Imposto de Renda seria uma importante forma de angariar recursos e de possuir um sistema tributário mais justo. Pouco a pouco, as resistências históricas no Congresso e na sociedade iam arrefecendo, aproximando-se o momento da adoção efetiva do imposto no Brasil.

III.4 A INSTITUIÇÃO EFETIVA DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL

Em 1922, ano da adoção efetiva do Imposto de Renda, poucos debates interessantes se observaram em torno do mesmo no Congresso, de acordo com Baleeiro (1938). O deputado Antônio Carlos, presidente da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e relator do orçamento da União, propôs em dezembro a substituição dos impostos que constavam na lei orçamentária sob o título de “impostos sobre a renda” por um imposto único que recaísse sobre a renda global. Assim, conforme mencionado no capítulo 1, o Imposto de Renda foi oficialmente instituído no Brasil através de apenas um artigo, com oito incisos: o Art. 31 da Lei nº 4.625 de 31 de dezembro de 1922.

¹⁷ É interessante lembrar que o Distrito Federal, nessa época, correspondia à atual localização do município do Rio de Janeiro. O Distrito Federal foi transferido para Brasília apenas em 1960, se tornando a nova capital do país.

Conforme determinava o inciso VII, a cobrança teria início em 1924, de modo que esse período de preparação seria utilizado para a elaboração do regulamento e organização do sistema de arrecadação do novo imposto.

VII. O poder Executivo providenciará expedindo os precisos regulamentos e instruções, e executando as medidas necessárias ao lançamentos e instruções, e executando as medidas necessarias ao lançamento, por fórmula que a arrecadação do imposto se torne efectiva em 1924.

De acordo com relatório¹⁸ elaborado pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, o engenheiro e especialista em questões tributárias, Francisco Tito de Souza Reis, propôs que os rendimentos fossem agrupados em categorias, de modo que o rendimento líquido (rendimento bruto menos dedução) de cada uma ficaria sujeito a alíquotas progressivas:

O imposto sobre a renda, creado pelo art. 31 da lei n. 4.625, de 31 de dezembro de 1922, recahirá, sobre os rendimentos produzidos no paiz e derivados das origens seguintes:

1ª categoria - Commercio e qualquer exploração industrial, exclusive a agricola.

2ª categoria - Capitaes e valores mobiliarios.

3ª categoria - Ordenados publicos e particulares, subsidios, emolumentos, gratificações, bonificações, pensões e remunerações sob qualquer título e fórmula contractual.

4ª categoria - Exercicio de profissões não commerciaes e não comprehendidas em categoria anterior. [...]

As taxas do imposto recahido sobre os rendimentos de cada uma das categorias referidas neste artigo, serão as constantes da seguinte tabella:

Até 10:000\$, isentos;

Entre	10:000\$	e	20:000\$,	0,5%	(meio	por	cento);
Entre	20:000\$	e	30:000\$,	1%	(um	por	cento);
Entre	30:000\$	e	60:000\$,	2%	(dous	por	cento);
Entre	60:000\$	e	100:000\$,	3%	(tres	por	cento);
Entre	100:000\$	e	200:000\$,	4%	(quatro	por	cento);
Entre	200:000\$	e	300:000\$,	5%	(cinco	por	cento);
Entre	300:000\$	e	400:000\$,	6%	(seis	por	cento);

Entre 400:000\$ e 500:000\$, 7% (sete por cento);

Acima de 500:000\$, 8% (oito por cento).

Essa forma de tributação foi a primeira a ser aplicada, vigorando em 1924 e 1925, os dois primeiros exercícios sob os quais o imposto incidiu. Segundo Piva (2008), tal modelo foi substituído por um modelo misto a partir de 1926, também proposto por Souza Reis, baseado na cobrança de taxas proporcionais sobre o rendimento líquido cedular e taxas progressivas sobre a renda global.

Ainda de acordo com o autor, Souza Reis elaborou um relatório apresentando uma proposta para o regulamento da cobrança do imposto de renda, que foi entregue em fevereiro

¹⁸ BRASIL. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, Fundação Getúlio Vargas. *Evolução do Imposto de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro, 1966. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/12743>>. Acesso em: 6 de jun. de 2017.

de 1924 ao Ministro da Fazenda Sampaio Vidal. Alguns dos principais pontos discutidos no relatório foram:

- a) Obrigatoriedade da apresentação da declaração: Havia duas formas de se apurar a base de cálculo para o imposto – a renda presumida, baseada exclusivamente nos sinais exteriores de riqueza do contribuinte, e a declaração de rendimentos. Embora se tenha reconhecido que ambos os métodos apresentavam vantagens e desvantagens, concluiu-se que não poderia haver tributação de renda sem um documento que apurasse a grandeza da renda tributável com precisão e fixasse o imposto devido. Assim, a elaboração obrigatória da declaração de rendimentos foi considerada essencial para a tributação da renda.
- b) Organização da cobrança: Foi proposto que cada Estado constituiria uma região própria de arrecadação do imposto de renda, de modo que cada região possuiria uma Delegacia Regional, situada na capital, que seria encarregada de realizar o lançamento do imposto em seu território. O Distrito Federal seria uma região à parte, responsável por coordenar a arrecadação do imposto em todo o país. As declarações de rendimentos seriam recebidas pelas coletorias, que as enviariam à Delegacia Regional da região, encarregada do lançamento e de organizar listas nominais. As listas seriam enviadas às Delegacias Fiscais do Tesouro, que realizariam sua cobrança. Previa-se também a criação de um Conselho de Contribuintes anexo à Delegacia Regional, para decidir a respeito de recursos ligados ao lançamento.
- c) Prazos: O prazo para a entrega da declaração terminaria dia 1º de março. Até 31 de maio seriam feitos os lançamentos e a publicação das listas nominais ocorreria no mês de junho. Com a publicação, seriam fornecidos os prazos para reclamação e recurso do lançamento. O período de pagamento do imposto se iniciaria dia 1º de julho e terminaria dia 31 de dezembro.

Sendo assim, o primeiro regulamento do Imposto de Renda foi aprovado na Câmara em setembro, através de dois decretos diferentes. O Decreto nº 16.580 de 4 de setembro de 1924 aprovou o regulamento referente ao serviço de arrecadação do imposto, conforme proposto por Souza Reis em seu relatório. Sendo assim, tal serviço compreendia: a) os trabalhos de lançamento; b) os serviços de recurso e c) os trabalhos de arrecadação e fiscalização do imposto.

Segundo Nóbrega (2004), o órgão máximo da administração do imposto era a Delegacia Geral, com sede no Distrito Federal, que gerenciava tudo que interessasse à

administração, organização, revisão e ao aperfeiçoamento do imposto como cadastro geral dos contribuintes em todo o território nacional, preparo do pessoal especializado, estatística e estudos tributários. Havia também uma seção em Niterói, além de delegacias fiscais e repartições arrecadoras no DF e nos demais Estados do país.

O Decreto nº 16.581 de 4 de setembro de 1924 aprovou o regulamento do imposto de renda em si. Segundo o decreto, os contribuintes do imposto seriam todas as pessoas físicas, residentes em território nacional, que possuíssem rendimentos anuais superiores a 10 contos de réis. Os rendimentos líquidos considerados para efeito de tributação eram aqueles recebidos no ano imediatamente anterior ao exercício financeiro em que o imposto fosse devido.

O regulamento permitia as seguintes deduções: a) despesas ordinárias realizadas pelo contribuinte para assegurar os rendimentos; b) impostos diretos pagos ao governo federal; c) rendimentos já tributados em outras categorias; d) quotas de lucros líquidos distribuídas a terceiros, desde que não fizessem parte de uma razão comercial; e) perdas extraordinárias, provenientes de casos fortuitos ou de força maior; f) quotas de amortização relativas ao capital de primeiro estabelecimento para exercício de uma profissão; e g) contribuições e doações aos cofres públicos.

Ainda segundo o regulamento, foi acordado que o prazo máximo de entrega da declaração de rendimentos do contribuinte seria dia 1º de abril. A declaração poderia ser entregue na Delegacia Geral no Rio de Janeiro, na seção especial da Delegacia Geral presente em Niterói, nas Delegacias Fiscais de cada Estado ou nas repartições arrecadoras.

O vencimento ocorria sempre após o lançamento publicado em listas nominiais pelas unidades administrativas da Delegacia Geral em junho, sendo facultado o adiantamento do pagamento. Entretanto, as quotas não pagas dentro do prazo estavam sujeitas a multa de 10%. Além disso, caso o contribuinte não entregasse a declaração de rendimentos ou fizesse uma declaração falsa, estava sujeito à multa de 60% no primeiro caso e 75% no segundo.

Cobrado a partir dessa época no Brasil, adotado universalmente, o êxito da cobrança do mesmo pode ser corroborado pela liderança que ocupa na arrecadação dentre os tributos de competência da União desde 1979 (IBGE, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Baleeiro (2012), era grande a influência das instituições britânicas sobre o pensamento dos estadistas e cidadãos brasileiros durante o Império. Em meados do século XIX, quando a economia do país era quase inteiramente agrária e extrativa, inúmeras foram as tentativas de adoção de um imposto sobre a renda, com características bem diferentes das atuais. Essas tentativas foram inspiradas pelo sucesso inglês, que incorporou o imposto sobre a renda em seu sistema tributário de maneira definitiva a partir de 1852, e podem ser associadas ao contexto histórico-econômico da época.

Em 1843, quando ocorreu a primeira tentativa de adoção de um imposto sobre a renda, o país vivenciava um período de estagnação econômica, de acordo com Furtado (1970). Entre 1841 e 1850, o crescimento econômico médio anual do valor em libras das exportações brasileiras foi inferior a 0,8%. A redução dos preços dos produtos de exportação foi de aproximadamente 40%. Tendo o volume de importações se mantido em níveis estáveis, o país enfrentou nessa época uma contínua crise no balanço de pagamentos.

Tal estagnação das exportações nesse período pode ser explicada, ainda segundo o autor, pelo crescimento da concorrência mundial, que transformou o Brasil em um fornecedor secundário de *commodities* agrícolas. A exportação de açúcar diminuiu diante da produção a partir da beterraba, realizada na Europa. Cuba e as Antilhas expandiram sua produção de cana, abastecendo os demais mercados, especialmente os da América do Norte. O algodão enfrentava pesada concorrência da produção norte-americana, enquanto outros produtos como fumo e cacau possuíam peso relativamente pequeno na pauta de exportações.

A partir da década de 1870, a crise se tornaria endêmica como resultado das transformações estruturais relacionadas ao processo de transição do trabalho escravo para o livre e do estrangulamento das finanças públicas, agravada pela ocorrência da Guerra do Paraguai. Nessa época, o governo imperial realizou diversas modificações no sistema tributário brasileiro, que incluíram a criação de um imposto direto sobre vencimentos ainda em 1867 – houve assim, a segunda tentativa de instituição de um imposto sobre a renda no país.

Com a continuidade da crise do Império, o Visconde de Jequitinhonha em 1869, o Visconde de Ouro Preto e o Barão do Rosário em 1879, uma comissão designada pelo Conselheiro Lafayette em 1883, além de vários homens públicos e altos funcionários defenderam, sem sucesso, a implementação definitiva do Imposto de Renda nessa época.

A República, iniciada em 1889, herdou a situação de desequilíbrio orçamentário do período imperial. Sendo a receita tributária na época composta majoritariamente pelos impostos de exportação (por parte dos Estados) e importação (relativo à União), o montante arrecadado era extremamente sensível às variações cambiais e flutuações de preços dos produtos que eram exportados e importados. Nesse sentido, o contexto de crise econômica e financeira vigente na primeira década republicana, destacando-se a crise do Encilhamento e a brusca desvalorização cambial observada a partir de 1891, contribuiu ainda mais para a deterioração das contas públicas.

Nesse sentido, Ruy Barbosa analisou o problema orçamentário em relatório publicado em janeiro de 1891, enfatizando a importância da criação do Imposto de Renda como uma possível solução para elevar consideravelmente as receitas nacionais. Entretanto, a Constituição de 1891 não contemplou o tributo em sua discriminação de receitas, de modo que nenhum passo efetivo na direção da sua adoção ocorreu naquele momento.

De 1906 até às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a economia brasileira se caracterizou por apresentar crescimento acelerado, estabilidade cambial e abundância de crédito. Foi um período de progresso, onde foram ampliados os investimentos em obras públicas, de modo que as despesas governamentais elevaram-se consideravelmente: enormes déficits orçamentários foram observados a partir de 1908 e o montante continuaria crescendo com a eclosão da crise do comércio exterior em 1913 e da guerra no ano seguinte.

Essa rápida elevação do déficit pode ser justificada, em grande parte, pela vulnerabilidade externa do país. Os sistemas fiscais de países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, cujas economias são demasiadamente dependentes da exportação de produtos primários, são muito sensíveis a variações na conjuntura internacional, pois seu rendimento fiscal é afetado especialmente pelo volume de suas exportações e sua capacidade de importar. Assim, a interrupção dos fluxos de entrada de capital externo no país e as restrições internacionais ao comércio no contexto da guerra foram responsáveis por intensa deterioração da posição orçamentária do governo no período.

Nesse contexto, diversas tentativas parciais de tributação da renda foram progressivamente realizadas a partir de 1910, através de leis que implementaram e regulamentaram a tributação de vencimentos, dividendos, subsídios, pecúlios e prêmios de seguro de vida.

Após o término da guerra, a adoção de políticas monetárias restritivas nos dois principais centros financeiros internacionais da época, os EUA e a Grã-Bretanha, em resposta à persistência de fortes pressões inflacionárias, resultou em um colapso dos preços internacionais das commodities em 1919 que, conseqüentemente, foi responsável pela

reversão do saldo da balança comercial brasileira, que obteve em 1920 o menor superávit desde o início do século XX.

Além de ter efeito profundamente recessivo, tal resultado provocou grande depreciação cambial de modo que, sendo a posição orçamentária do governo extremamente sensível à variações cambiais, um nível crítico foi atingido: o déficit orçamentário em 1921 atingiu valor superior a quatro vezes o montante registrado em 1908, segundo dados do IBGE (2001).

Ainda em fins de 1920, se intensificaram as discussões na Câmara sobre a instituição definitiva do Imposto de Renda. O deputado Otávio Rocha enfatizou que o regime tributário da época não proporcionava arrecadação compatível com as crescentes despesas do governo, de modo que a adoção do imposto seria extremamente importante para o país.

Apesar das inúmeras críticas que sua instituição enfrentava naquele momento, crescia a conscientização de que o Imposto de Renda seria uma forma eficiente de angariar recursos e de tornar o sistema tributário mais justo. Pouco a pouco, as resistências históricas no Congresso e da sociedade se arrefeceram, de modo que o imposto foi finalmente implementado através do Art 3º da Lei nº 4625 de 31 de dezembro de 1922, embora sua cobrança efetiva tenha ocorrido apenas a partir de 1924.

Desse modo, a análise histórico-econômica apresentada no presente trabalho parece indicar a existência de uma relação direta entre os debates e tentativas de instituição do Imposto de Renda e a situação orçamentária do governo – o imposto era na maioria das vezes lembrado e apontado como uma possível solução em períodos onde havia crise das finanças públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, C. A. **A disputa monetária na Primeira República (1890-1906) entre papelistas e metalistas: a moeda como projeção e resultado do real**. 2014. 117f. Tese (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BALEEIRO, A. **O imposto sobre a renda: Prática, doutrina e legislação**. Salvador: Livraria Baiana, 1938.

BARBOSA, B. S.; CARVALHO, G. L. N. P.; CASTRO, K. P. **O último chanceler do Império**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2002.

BARBOSA, Ruy. **Relatório ao Ministro da Fazenda Ruy Barbosa em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222318>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Finanças e política da República, discursos e escriptos**. Rio de Janeiro: Ed. Cia. Imperial, 1987.

BERTOLANI, M. L.; FELIPE, E. S. Estado, Política Econômica e Defesa do Café no Brasil na Primeira República (1889-1930). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 11, 2015, Vitória. *Anais...* Vitória: CCJE/UFES, 2015.

BOGGI, C. L. E. B. **O imposto de renda da pessoa física como instrumento de efetivação da justiça social**. 2011. 156f. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, São Paulo, 2011.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, Fundação Getúlio Vargas. **Evolução do Impôsto de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro, 1966. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/12743>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

BRASIL. **Coleção das Leis do Império do Brasil (1808-1889)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>> Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. **Coleção das Leis da República**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/republica>> Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jan. 1923. Seção 1, p. 63.

_____. Lei nº 9.286, de 30 de dezembro de 1911. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mar. 1912. Seção 1, p. 3325.

_____. Lei nº 1.316, de 31 de dezembro de 1904. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 jan. 1905. Seção 1, p. 305.

_____. Lei nº 2.909, de 31 de dezembro de 1914. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jan. 1915. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 11.511, de 4 de março de 1915. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mai. 1915. Seção 1, p. 5899.

_____. Decreto nº 11.807, de 9 de dezembro de 1915. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 dez. 1915. Seção 1, p. 14119.

_____. Decreto nº 11.951, de 16 de fevereiro. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 fev. 1916. Seção 1, p. 2368.

_____. Decreto nº 12.351, de 6 de janeiro de 1917. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jan. 1917. Seção 1, p. 248.

_____. Decreto nº 15.700, de 28 de setembro de 1922. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 set. 1922. Seção 1, p. 18453.

_____. Decreto nº 15.996, de 31 de março de 1923. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 abr. 1923. Seção 1, p. 9979.

_____. Decreto nº 4.723, de 20 de agosto de 1923. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago. 1923. Seção 1, p. 23979.

_____. Lei nº 2.321, de 30 de dezembro de 1910. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1910. Seção 1, p. 11055.

_____. Lei nº 3.644, de 31 de dezembro de 1918. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jan. 1919. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 14.263, de 15 de julho de 1920. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jul. 1920. Seção 1, p. 12351.

_____. Decreto nº 14.729, 16 de março de 1921. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mar. 1921. Seção 1, p. 5492.

_____. Decreto nº 16.580, de 4 de setembro de 1924. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 set. 1924. Seção 1, p. 10559.

_____. Fundação Biblioteca Nacional. **Hemeroteca Digital**. Disponível em: <<http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em: 24 maio 2017.

_____. Contra o imposto de consumo: um projecto do Sr. Octavio Rocha instituindo o imposto geral de renda. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 10, 28 out. 1920. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/030015_04/4989?pesq=imposto de renda](http://memoria.bn.br/DocReader/030015_04/4989?pesq=imposto%20de%20renda)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. A elaboração das leis de meios: o ponto de vista do Rio Grande do Sul. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 21 dez. 1920. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/4471?pesq=imposto de renda](http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/4471?pesq=imposto%20de%20renda)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. Imposto sobre a renda. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 6, 17 fev. 1921. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/030015_04/6682?pesq=imposto de renda](http://memoria.bn.br/DocReader/030015_04/6682?pesq=imposto%20de%20renda)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. O imposto sobre a renda: a representação do Centro de Industriaes em Serraria ao sr. Ministro da Fazenda. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 24 fev. 1921. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5153?pesq=imposto de renda](http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5153?pesq=imposto%20de%20renda)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. O imposto sobre a renda: uma representação da Associação Commercial de Nictheroy. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 18 abr. 1921. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5789?pesq=imposto de renda](http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5789?pesq=imposto%20de%20renda)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. Na associação commercial: o imposto sobre a renda. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 2, 29 abr. 1921. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5921?pesq=imposto de renda](http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5921?pesq=imposto%20de%20renda)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. A pedidos: ao commercio. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 6, 30 abr. 1921. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5937?pesq=imposto de renda](http://memoria.bn.br/DocReader/110523_02/5937?pesq=imposto%20de%20renda)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CALÓGERAS, J. P. **A Política Monetária do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

CASTRO, A. O. V. de. **História Tributária do Brasil**. Brasília: ESAF, 1989.

CASTRO, F. A. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. 115f. Tese (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2014.

CASTRO, Viveiros de. História tributária do Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 78, 1915.

CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA. **Anuário-Estatístico do Brasil, Ano V - 1939/1940**. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.

_____. **Anuário-Estatístico do Brasil, Ano VI - 1941/1945**. Rio de Janeiro: IBGE, 1946.

_____. **Anuário-Estatístico do Brasil, Ano I - 1908/1912**. Rio de Janeiro: IBGE, 1946. v. 2.

COSTA, W. P. A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 10, p. 141-173, jun. de 1998.

FAUSTO, Boris. **Expansão do Café e Política Cafeeira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

FRANCO, G. H. B.; CORREA DO LAGO, L. A. **A Economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-Rio, n. 588, 2011.

FRANCO, G. H. B. **Reforma Monetária e Instabilidade Durante a Transição Republicana**. Rio de Janeiro: BNDES, 1983.

_____. A primeira década republicana. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. São Paulo: Campus, 1990.

FRITSCH, W. Apogeu e crise na primeira república: 1900-1930. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. São Paulo: Campus, 1990.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**, 10. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.

GONÇALVES, P. P. A Discriminação das Rendas no Brasil: Debates na Assembléia Nacional Constituinte (1890-1891). **Confluências**, Niterói: PPGSD-UFF, v. 13, n. 1, p. 82-95, nov. 2012. ISSN 1678-7145. Disponível em: <<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/viewFile/165/101>>. Acesso em: 4 maio 2017.

_____. Os primeiros passos do “leão”: debates em torno da discriminação das rendas na Constituinte de 1890-1891. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 35, p. 231-242, dez. 2012. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/366-1585-2-pb.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2017.

GREMAUD, A. P. **Das Controvérsias Teóricas à Política Econômica: Pensamento Econômico e Economia Brasileira no Segundo Império e na Primeira República (1840-1930)**. 1997. 165f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. **A política econômica na passagem do século XIX para o XX: controvérsias em torno da questão monetária**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

NÓBREGA, C. B. **História do imposto de renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014. Disponível em: <<http://www.ibet.com.br/download/Imp.%20Renda.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

OLIVEIRA, M. T. R. de; SILVA, M. L. F. O Brasil no padrão-ouro: a Caixa de Conversão de 1906-1914. **História Econômica & História de Empresas**, [S.l.], v. 4, n. 1, jul. 2001. ISSN 1519-3314. Disponível em: <<http://www.abphe.org.br/revista/index.php?journal=rabphe&page=article&op=view&path%5B%5D=88>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PEREIRA, L. V. **O setor público brasileiro – 1890/1945**. Rio de Janeiro: IPEA, n. 845, 2001.

PIVA, R. B. **Imposto de renda da pessoa física: evolução histórica e análise**. 158f. Canoas: Centro Universitário La Salle, 2008.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2012.

RECEITA FEDERAL. 1922 a 1924 - A Instituição do Imposto de Renda no Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/1922-a-1924-a-instituicao-do-imposto-de-renda-no-brasil>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

SOUZA, I. M. (Org.). **Discursos Selecionados do Presidente Arthur Bernardes**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

SCHULZ, J. **A crise financeira da abolição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

TOPIK, S. **A presença do Estado na economia política do Brasil, de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1987.

TORELLI, L. Os interesses da elite paulista na criação da Caixa de Conversão: os debates parlamentares (1898-1914). **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 1, p. 1-23, jan. 2006/dez. 2007.

VILLELA, A.; SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889/1945**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro, n. 405, 1996.