

A Capitação Graduada

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

A publicação deste capítulo de um compêndio, que há tempos vimos preparando, será seguida, nos próximos números, de outros congêneres, graças à boa vontade que manifestou a direção desta Revista. Atendendo ao seu caráter confessadamente didático, acreditamos que não seja de todo despropositada e sem alcance a série que se projeta publicar e que abrangerá diferentes partes da Ciência das Finanças (Nota do Autor).

Segundo Viveiros de Castro (1), a capitação (*Poll-tax*, em inglês; *Kopfsteuer*, em alemão) “é um imposto lançado por cabeça sobre todos os habitantes de um país, sem se levar em conta as faculdades individuais”.

Pode ser (1) *total*, (2) *parcial* e (3) *graduada*.

No primeiro caso — *total* — surge-nos como uma das mais regressivas e odiosas formas de tributação porque incide, indistintamente, sobre homens, mulheres e crianças, sobrecarregando principalmente as famílias numerosas, onde a capacidade de pagar é tão exígua. Chama-se de *parcial* quando recai unicamente sobre as pessoas maiores, apesar de se conceder às vezes larga margem de isenção. Torna-se *graduada* — e é esta agora a forma que interessa esclarecer — quando toma por base a situação econômica ou hierárquica do indivíduo. Apresenta-se então como uma aspiração ao imposto sobre a renda (2).

Longas e variadas seriam as considerações de quem se propuzesse traçar minuciosamente a evolução desse típico e primitivo imposto direto. Não pretendemos, porém, enveredar por um campo, que fatalmente nos levaria ao distanciamento do nosso propósito essencial. Este procura ser agora muito mais modesto: cinge-se apenas ao desejo de indicar como e porque ela se tornou um estágio preparatório do atual imposto sobre a renda ao ser aplicada graduaadamente, isto é, ao ser lançada numa proporção maior sobre aqueles que estão colocados em situação social ou financeira vantajosa.

A capitação constitui, talvez, o mais antigo exemplo que se conhece de imposição direta. Encontramo-la em épocas diversas de Roma e sob diversas formas. Sérvio Túlio, depois de proceder ao recenseamento, abandonou a base física e adotou a da fortuna do contribuinte. Tarquínio, o Soberbo restabeleceu-a no seu sentido autêntico: cobrava tanto do pobre como do rico a soma de dez denários, ao mesmo tempo que exigia às mulheres a metade da contribuição.

Durante a Idade Média foi imposição característica, visto que bem se adaptava à economia natural e à urbana então vigentes. Em qualquer latitude, desde que se encontrem condições semelhantes às medievais ou reminiscências desse período, quer nos costumes, quer na legislação, a capitação continua sendo o mais corrente dos impostos diretos. Os Estados Unidos, o Canadá, a Suécia, a Suíça, os países balcânicos, as ilhas Fiji, a União Sul Africana, o Sião, Madagascar, a Somalilândia francesa, a Turquia, a Pérsia, Ceilão, Burma, Índia, são regiões que de maneira e em graus diferentes ainda hoje a conhecem. Tende, porém, a desaparecer, porque não é tributo econômico — as evasões se multiplicam e a arrecadação se torna custosa — e porque não respeita o princípio da capacidade de pagar — regressivas como se revelam as taxas, mesmo as

(1) Viveiros de Castro (A. Olímpio): *Tratado dos Impostos*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1910, páginas 96; 101-102; 317-325.

(2) G. Findlay Shirras: *Science of Public Finance*, vol. II, cap. XXIV, págs. 582-587.

mais brandas. Na Suécia, onde estranhamente perdura, produziu apenas 0,1 por cento da receita geral do país no ano fiscal de 1926-27. É provável que essa percentagem esteja agora ainda mais reduzida.

O gravame da capitação, percutindo diretamente os contribuintes, perdura nas pessoas lançadas; no entanto, se forem muito pesadas as suas taxas e provocarem aumento de salários, pode vir a ser trasladado aos empregadores. Sua imposição algumas vezes não é feita por motivos fiscais e, neste caso, também pode sofrer repercussão. Decorre desse fato a dupla consequência que se observa em certos estados meridionais da União norte-americana, onde o exercício de direitos políticos está condicionado à prestação da obrigação: os negros são eliminados total ou parcialmente do eleitorado e a traslação do ônus tributário é feita aos partidos políticos, que dispõem de fundos para suportar o encargo, no interesse de aliciar maior número de adeptos. O imposto foi, porém, introduzido na América do Norte ainda em tempos coloniais; a Declaração da Independência (1775) o apresentou mesmo como uma das razões de queixa contra a Metrópole. Revogado, então, quase totalmente, refloresceu depois de 1870, quando os estados do Sul, para se furtarem às consequências da reforma constitucional desse ano, que estipulava a generalização do sufrágio a todos os cidadãos, a despeito de "raça, cor ou condição prévia de escravo", resolveram lançá-lo mais uma vez, a fim de que o seu pagamento precedesse o alistamento eleitoral. Embora a Flórida já o tenha abolido, subsiste na Geórgia, Virgínia, Carolina do Sul, no Alabama, Tennessee, Arkansas, Texas e Mississipi. Nos Estados Unidos — onde se vem promovendo persistente campanha para extirpá-lo da vida da nação — tem ordinariamente uma destinação especial, que o procura limpar dessas nódoas: manutenção de escolas.

A capitação graduada não constitui experiência nova nem restrita a certos lugares. Na Inglaterra, ela surgiu primeiramente nos fins da Idade Média e, porque o feudalismo com a sua organização em forma de pirâmide ainda não se tivesse desintegrado, foi calculada tomando por base a condição hierárquica. Quanto mais alta fosse a posição do indivíduo na pirâmide tanto maior seria a contribuição. Era uma tentativa

sincera, consentânea com a época, de respeitar a capacidade de pagar (3). Processo análogo foi tentado na França, a princípio em 1695 e depois em 1701, e na Rússia (1718), quando os contribuintes foram agrupados em 22 e em 3 classes, respectivamente. As diferenças econômicas, que já começavam a preponderar no primeiro desses países, não obstante as três ordens juridicamente reconhecidas, tornavam agora imperativo que fosse mais complexo e diversificado o campo de incidência, podendo mesmo o observador distinguir, desde então, as primeiras fendas no edifício do antigo regime. A capitação foi introduzida na Prússia em 1811, mas em 1820 foi substituída — conforme esclarece Carl Shoup (4) — pelo *Klassensteuer* (Imposto de classe) que dividia os contribuintes em quatro grupos, cada um dos quais, por sua vez, se desdobrando em três classes. Lobriga-se, nesses casos que vimos de citar, um tipo embrionário de imposto sobre a renda, porque a idéia de igualização dos contribuintes, imanente à capitação, fica inteiramente esquecida; atenua-se a regressividade e ensaia-se, embora imperfeitamente, a progressividade (5).

Estudar na Inglaterra a aplicação das duas espécies de capitação — a que toma por base a hierarquia social e a que parte da condição econômica — reveste outrossim o interesse de apreciar a evolução tributária paralelamente à econômica e à social. Comprova-se, destarte, que a implantação definitiva do imposto sobre a renda — inerente ao capitalismo industrial — teve de esperar pelo completo fortalecimento da nova ordem social e econômica, iniciada por volta do século XV com o capitalismo comercial e con-

(3) H. A., Silvermann; *Taxation. Its Incidence and Effects*, Mac Millan & Co. Limited, Londres, 1931, páginas 128.

(4) Carl Shoup: *Poll-Tax, in Encyclopaedia of the Social Sciences*.

(5) G. F. Shirras: *op. cit., vol. cit., loc. cit.*; Camille Perreau: *Cours d'Economie Politique*, 3.^a edição, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1927, vol. II, págs. 381-382.

tinuada com o financeiro nos subseqüentes. A capitação graduada, nesse ínterim, foi o recurso que permitiu que se contemporarizasse até que o industrialismo do século XIX tornasse possível a tributação da renda.

Em 1379, quando ela foi pela primeira vez lançada, exigia-se aos duques o pagamento de dez marcos (£ 6:13:14), aos Condes o de 6 marcos (£ 4), passando por outros dignatários (barões, baronetes, cavaleiros, etc.) até alcançar quaisquer indivíduos maiores de dezesseis anos — salvo os que fôssem efetivamente mendigos — sobre os quais recaia a imposição de apenas 4 dinheiros. No reinado de Henrique VIII, porém, já se tendo quase ultimado a desagregação do feudalismo, em seguida à confiscação das propriedades territoriais eclesiásticas — o que equivale a dizer, do poderio econômico da única instituição que rivalizava com o trono — a capitação procurou afeiçoar-se à nova ordem econômica que se ia instaurando e, assim, “tomou os salários como uma das medidas de capacidade tributária, isto é, todos os que tivessem 40 s. de salário pagavam 12 d” (6). Daí por diante houve apelos simultâneos ou alternados às duas bases de lançamento, indicadores da capacidade de pagar: condição econômica e condição social. O presente, não se liberta facilmente do passado e os resíduos de medievalismo em plena idade moderna explicam a indecisão em se fixar a escolha em um ou outro campo de incidência.

Sob o reinado de Carlos I, por exemplo, a capitação foi lançada “conforme o estado, a dignidade, o cargo, o ofício, as propriedades”, etc.; £ 100 era o pagamento a que estavam obrigados os duques, ao passo que os que desfrutavam uma renda de £ 5 anuais contribuíam com 1s., não se isentando, porém, quaisquer indivíduos de renda inferior, porquanto os obrigavam a concorrer com 6 d. No reinado de Guilherme e Maria o impôsto ainda persistiu, embora viesse a ser

definitivamente revogado em 1698. O *colbertismo parlamentar*, de que nos fala Cunningham, iria preparar caminho para as inovações de Walpole — os *excises* — e sobretudo para as de Pitt — o impôsto sobre a renda — no fim do século XVIII.

São curiosos e profundamente expressivos, no seu racionalismo filosófico, os comentários de Adam Smith (7), repassados de indignação individualista, a respeito dos impostos de capitação. Observa êle que quando “se procura proporcioná-los à fortuna ou à renda de cada contribuinte, se tornam absolutamente arbitrários. O estado da fortuna de um homem — continua — varia de um dia para outro e só pode ser presumido, a não ser que se faça um inquérito mais intolerável do que qualquer impôsto, e que teria de ser renovado pelo menos uma vez por ano. Seu lançamento, portanto, deve na maioria dos casos depender do bom ou mau humor de seus lançadores e terá de ser absolutamente incerto e arbitrário”. Procurando demonstrar que a capitação infringia de várias maneiras os célebres cânônes de tributação, em que tão superiormente soubera resumir o ideal em questões fiscais, Adam Smith alega ainda que ela se torna desigual quando toma por base a condição social, porque nem sempre esta coexiste com uma situação de desafôgo financeiro: quando satisfaz ao princípio da igualdade, torna-se arbitrária e incerta; quando se lhe tira a incerteza e a arbitrariedade, fica desigual.

Não subscreveríamos hoje muitas das asserções do grande escocês, algumas das quais chegam a nos parecer ingênuas ou simplórias, como aquela de que o inquérito sobre a situação econômica de um indivíduo, a ser renovado, anualmente, redundaria em opressão mais intolerável que a dos próprios impostos. Se por milagre Adam Smith ressurgisse em nossos dias de cuida-

(6) G. F. Shirras: *op. cit.*, vol. cit., pág. 548.

(7) Adam Smith: *The Wealth of Nations*, Livro V, Cap. II, Parte II, Art. 4.º, págs. 819 *passim* da edição Cannam, The Modern Library, New York.

dosas e escrupulosas declarações de renda para fins de lançamento do impôsto, como não lamentaria êle a morte da *Merry England*, cuja agonia, aliás, se iniciou no seu tempo sem que nem de longe a diagnosticasse!

Assinalemos de passagem, todavia, que não lhe escapou a possibilidade de se metamorfosear a capitação em impôsto sôbre a renda; e sua atitude de repulsa indignada ante certos aspectos que revestia essa possibilidade não podia deixar de ser, coerentemente, senão a de um homem do século XVIII que soubera conferir, às aspirações da classe média de que era membro, uma dignidade quase teológica, como sagazmente já obser-

vou Harold Laski. Em síntese: o que não comporta dúvidas é que a capitação, se fôr submetida a rigorosa análise, não atende — e já vimos qual a razão — às condições que um bom impôsto deve preencher. Sua importância, hoje confinada, em geral, a países semi-coloniais ou de fraco teor econômico, tende a diminuir. É um exemplo de *cultural lag* (retardamente cultural), consoante a expressão de Ogburn. Todavia, quando associada ao princípio da graduação, representa indispensável e contemporizadora etapa no estabelecimento teórico e prático da tributação sôbre a renda.