

# O imposto sôbre a renda e o poder aquisitivo

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

## I. A PROTEÇÃO DO CONTRIBUINTE

**T**ODO o mundo sabe o que é renda — exceto aqueles que tentam dizê-lo. E', com efeito, extremamente difícil dar a essa noção uma definição ao mesmo tempo concisa e completa. Em quasi todos os países do mundo existem hoje impostos sôbre a renda, mas em parte alguma as leis fiscais sôbre a tributação direta e geral da renda pessoal têm dado uma definição direta e geral do termo "renda". Contentam-se em determinar, de um modo indireto, qual a parte tributável daquilo que em linguagem corrente se denomina de "renda".

A legislação brasileira é, a êsse respeito, particularmente explícita. Ela procede em quatro etapas, tomando como ponto de partida os rendimentos brutos constituídos pelos "ganhos derivados do capital, do trabalho ou da combinação de ambos", etc. Os rendimentos brutos, ajustados por diversas deduções autorizadas, formam os rendimentos líquidos. A soma dos rendimentos líquidos de diferentes proveniências dá a renda bruta, e a renda bruta menos os abatimentos de ordem social forma a renda líquida, cujo montante decide a questão preliminar da tributação das pessoas físicas: contribuinte ou não? Valendo-nos de uma imagem tirada da química, poderíamos descrever o processo da seguinte maneira: uma análise, uma filtragem, uma síntese, uma filtragem e, enfim, o produto purificado *ad usum fisci*.

Apesar de sua aparente complexidade, a estrutura do imposto sôbre a renda no Brasil é de uma clareza admirável. A legislação norte-americana, embora aplique um método similar para determinar a renda líquida tributável, é em suas definições muito mais sumária e formalista. A lei federal de 1934 estabeleceu a famosa fórmula que entrou na literatura financeira como exemplo

de uma definição obscura: "Net income means the gross income computed under section 22, less the deductions allowed by section 23". (1).

A característica da moderna tributação da renda é a sua diferenciação. Contrariamente à capitação e à dízima sôbre as colheitas, antepassados da contribuição direta, o imposto sôbre a renda não mais considera os contribuintes como uma massa uniforme. A legislação fiscal de nossos dias examina as fontes da renda e as necessidades de cada contribuinte. O princípio da proporcionalidade, que, no século passado, foi ainda defendido com certas reservas por um homem tão penetrado do espírito social como John Stuart Mill, foi inteiramente abandonado, pelo menos quanto à renda das pessoas físicas. Não se discute mais a questão de saber se uma taxa de, digamos, 3 % representa para um homem de renda modesta o mesmo encargo que para outro cuja renda é dez vezes superior.

O velho princípio do "sacrifício igual para o bem comum" — a fórmula é de Mill (2), mas a idéia já se encontra em Aristóteles — é hoje em dia interpretado no sentido de uma faculdade progressiva de darem os homens que têm renda mais elevada uma parte maior ao Estado, sem graves inconvenientes subjetivos e objetivos. Em outras palavras: a regressão da necessidade da renda total para aquele que dela usufrue deve ser compensada por uma progressão da taxa, para se chegar à igualdade do sacrifício. O Estado cobrador transforma-se em protetor. Toma em consideração não sômente os encargos familiares e outras obrigações sociais dos contribuintes, mas deixa-lhes também uma margem para tudo o

(1) United States Revenue Act of 1934, Section 21. — Cf. HARVEY LEIST LUTZ, *Public Finance*, Third Edition, New York-London 1936, pág. 447 et seq.

(2) J. STUART MILL, *Principles of Political Economy*, Book V, Chap. II, § 2.

que lhes é necessário para poderem exercer suas profissões tão fácil e perfeitamente quanto possível. E nos países em que o capital é ainda raro, o Estado limita a progressão das taxas, para estimular a formação de novos capitais.

Mas, há um ponto em que a tributação da renda se faz rígida. Ela não examina o que representa em valor real, isto é, em poder aquisitivo, o montante da renda da qual o fisco exige uma parte. Bem entendido, no momento em que uma nova lei é criada, o limite de isenção, os abatimentos e a escala das taxas correspondem, em geral, ao poder aquisitivo da moeda. Mas, uma vez pôsto em vigor, o imposto sôbre a renda não mais se preocupa com o valor real da renda, cuidando unicamente do seu montante nominal. Se êsse montante representa, em poder aquisitivo, o dôbro ou a metade do que era um ano antes, isso não tem importância para o imposto a pagar. Para a tributação, a moeda é um valor imutável. Após haver desenvolvido os maiores esforços para considerar a situação econômica e social real do contribuinte, o fisco se retira súbitamente para uma posição formal e decidida: uma renda líquida de  $x$  cruzeiros, ou de  $y$  dólares, ou de  $z$  libras esterlinas, vale  $x$  cruzeiros, ou  $y$  dólares, ou  $z$  libras esterlinas.

A êsse respeito, parece existir uma profunda divergência entre a prática e a doutrina dos mais reputados economistas em matéria fiscal. "Income may be defined", diz Lord Stamp, "as the wealth measured in money which is at the disposal of an individual or a community per year or other units of time" (3). Seligman define "income" como "the inflow of satisfactions from economic goods, estimated in money" (4). Haig põe como epígrafe de seu trabalho sôbre o imposto de renda nos Estados Unidos: "Income is the money value of the net accretion to one's economic power between two points of time" (5). Essas definições, em suas concepções fundamentais, são muito diferentes. Stamp, como a maioria dos economistas ingleses, dá uma noção estática da renda. Os americanos Seligman e Haig sublinham o caráter dinâmico da renda, insistin-

do Seligman ao mesmo tempo sôbre o aspecto psicológico do *processus*, sôbre o que se chama "psychic income". Mas todos os três — e poder-se-ia citar ainda muitas outras opiniões de autores renomados — concordam neste ponto: a renda real é o essencial, a moeda é apenas a medida. E esta medida está claramente sujeita, ela própria, a variações consideráveis. Por conseguinte, se a medida muda, o objeto da tributação, a renda real, deve se apresentar de maneira diferente, isto é, maior ou menor que anteriormente.

Neste ponto também, não há desacôrdo entre os teóricos. Já há 167 anos, Adam Smith demonstrou, com o exemplo do imposto territorial (*land-tax*), as perturbações e desigualdades resultantes de uma taxa invariável em face das alterações do valor monetário: "As the tax is made payable in money, so the valuation of the land is expressed in money... Had silver risen considerably in its value, as it seems to have done in the course of two centuries which preceded the discovery of the mines of America, the constancy of the valuation might have proved very oppressive to the landlord. Had silver fallen considerably in its value, as it certainly did for about a century at least after the discovery of those mines, the same constancy of valuation would have reduced very much this branch of the revenue of the sovereign" (6).

No caso da antiga *land-tax* inglesa, existia uma dupla fixação independente do valor monetário: o valor do objeto da tributação era fixado em moeda por um período muito longo, e a taxa igualmente permanecia a mesma, ao passo que a moeda acusava fortes variações. No caso do imposto sôbre a renda, o objeto da tributação é variável e, em larga medida, dependente do valor da moeda, mas a tarifa das taxas permanece estável. Disso pode resultar que o imposto, muito bem equilibrado no momento em que foi criado, se transforme num encargo anti-social e anti-econômico e também numa pseudo-contribuição ineficaz e ruïnosa para as finanças públicas. São dois aspectos do mesmo fenômeno, de conseqüências muito diferentes, que devem ser examinados separadamente.

(3) JOSIAH STAMP, *British Income and Prosperity*, London 1916.

(4) E. R. A. SELIGMAN, *Principles of Taxation*, New York 1936.

(5) R. M. Haig, *The Federal Income Tax*, New York 1921.

(6) ADAM SMITH, *Wealth of Nations*, Book V, Chap. II, Part II, Art. I.

## II. CUSTO DA VIDA E PADRÃO DE VIDA

Quanto às flutuações do poder aquisitivo da renda individual, é preciso distinguir dois tipos de movimentos:

1.º — *As flutuações resultantes do movimento cíclico das conjunturas* (“business cycle” na terminologia norteamericana, “trade cycle” na terminologia inglesa), ou seja da alternância de períodos de prosperidade e de depressão. Nos períodos de prosperidade os preços são em geral mais elevados do que durante a depressão, mas as variações do custo da vida são menos acentuadas do que as da renda expressa em moeda; de outro modo a renda real seria sempre a mesma, o que absolutamente não acontece. Por exemplo, nos Estados Unidos a renda nacional atingia em 1929, no auge da prosperidade, 83 bilhões de dólares, ou 675 dólares “per capita”; em 1932, no ponto mais baixo da crise, era de 40 bilhões de dólares ou 317 dólares “per capita”. Entretanto, no mesmo espaço de tempo, o índice do custo de vida baixou apenas de 100 a 80, de sorte que os 317 dólares do ano de 1932 representavam ainda o mesmo poder aquisitivo de 396 dólares em 1929. Vale dizer que a renda real “per capita” baixou de 41 % e não de 52 %, como se poderia deduzir das cifras mais freqüentemente citadas da renda monetária.

2.º — *As flutuações resultantes de uma inflação ou deflação monetária*. De acôrdo com uma teoria desenvolvida sobretudo pelo economista inglês Hawtrey (7), todas as variações do poder aquisitivo são causadas essencialmente pelas flutuações da moeda, seja da moeda em circulação, seja da moeda “escritural” (depósitos bancários à vista, utilizados para pagamentos por meio de cheques). A prosperidade não seria, segundo essa teoria, mais do que uma inflação em miniatura, enquanto que a depressão seria uma deflação em miniatura. Si bem que essa concepção conte com argumentos lógicos em seu favor — não havendo mais moeda não se pode pagar preços mais elevados — é incontestável que existem ainda variações do poder aquisitivo de um caráter especial. Nos movimentos cíclicos da conjuntura, descritos no parágrafo anterior, os preços e a renda acusam variações mais ou menos para-

lelas às da produção. Ora, existem ainda variações nas quais a impulsão vem manifestamente do lado da moeda: os preços e a renda sobem em proporções muito grandes, enquanto que a produção queda quasi estacionária ou tende a baixar. Também nesse caso, o movimento dos preços e o da renda não são absolutamente paralelos no sentido matemático, mas um e outro seguem essencialmente a curva ascendente da moeda.

O conjunto dos movimentos do primeiro e, notadamente, do segundo tipo forma essas enormes variações a que se chama o “trend” secular do poder aquisitivo. Supunha-se no século passado, e ainda entre 1920 e 1930, que, graças aos progressos técnicos, à produção em massa e à melhor organização da distribuição, os preços dos artigos de consumo tinham a tendência a baixar, enquanto que a produção e, em consequência, a renda real tendiam para a alta. Mas os períodos que parecem confirmar essa esperança são de pouca duração e, pelo menos quanto ao passado, tem-se que constatar que a tendência secular dos preços seguia a alta, vale dizer, a renda real progrediu muito menos que a renda monetária.

Certamente, o grau de divergência entre a renda real e a renda monetária foi, nos diversos países e nas diversas épocas, muito diferente. Na França, o custo da vida, entre os anos 1200 e 1800 duplicou, e entre 1800 e 1900 duplicou ainda uma vez, isto é, quadruplicou no curso de sete séculos (8). Mas entre 1900 e 1940 quasi decuplicou. Na Inglaterra e nos Estados Unidos o custo da vida, avaliado em moeda nacional dos países respectivos, quasi duplicou entre 1840 e 1940. Para outros países, verifica-se um acréscimo nas proporções de 5:1, 10:1 e ainda mais. Comparando-se os preços e as rendas das épocas remotas, é preciso também levar em conta os estatutos monetários. Muitos países têm, depois de fortes depreciações monetárias, introduzido novas moedas, baseadas em novo estalão, e dêsse modo afastado os vestígios de inflações anteriores.

O Brasil, a êsse respeito, foi extremamente conservador e sempre manteve a sua unidade

(7) R. G. HAWTREY, *Currency and Credit*, London 1919, *The Art of Central Banking*, London 1932.

(8) Vicomte GEORGES D'AVENEL, *Histoire Économique de la Propriété des Salaires, des Denrées et de tous les Prix en général, depuis l'an 1200 jusqu'à l'an 1800* (7 vols.). Uma obra fundamental que reúne 75.000 preços das diversas épocas. — Do mesmo autor: *Histoire de la Fortune Française*, Paris 1927.

monetária, pois a introdução do cruzeiro é apenas uma mudança de nome e não de padrão. E' essa uma das razões pela qual as variações dos preços e das rendas parecem particularmente grandes no Brasil.

Nos mandados de pagamentos e de outras despesas da Administração do Brasil, no tempo do primeiro governador Tomé de Souza, referentes sobretudo à construção da cidade do Salvador, lemos que, entre 1549 e 1552, os mestres carpinteiros e calafates recebiam o sôlido de 1\$400 e 1\$600 por mês e seus operários um sôlido mensal de \$600 a 1\$400, muitas vezes pagos em mercadorias (9). Os operários não qualificados tinham um sôlido mensal de 333 a 400 réis (10).

Poder-se-á dizer, *grasso modo*, que a renda monetária dos operários é hoje 400-500 vezes mais elevada do que há quatro séculos.

O sôlido de um escrivão da armada de costa era de 900 réis por mês (11); um arrecadador das rendas do rei, em missão especial em 1550 em Pernambuco, tem o ordenado de 2\$000 por mês (12). Os vencimentos dos funcionários acusam então um coeficiente de progressão mais elevado ainda do que o dos salários dos operários das obras públicas.

Embora se conheçam os preços em vigor durante o primeiro período colonial, é muito difícil avaliar as rendas reais dessa época. Certamente não basta dividir simplesmente as rendas em moeda por um índice dos preços. O padrão de vida mudou de tal forma no correr dos séculos, tantas necessidades novas e novas despesas surgiram, tantas desapareceram, que é impossível estabelecer um índice preciso da evolução da renda real. Como se deve estimar o valor da luz elétrica, do telefone, das facilidades de transporte, em relação a épocas longínquas?

Qualquer comparação do custo da vida e da renda real, mesmo para períodos mais curtos, digamos, de algumas dezenas de anos, deve contar com um fator muito variável: aquilo que se chama o mínimo vital, não no sentido puramente fisiológico, mensurável em calorias indispensáveis

à manutenção do organismo humano, mas como um padrão social que permita uma existência modesta, com um mínimo de conforto.

### III. REGRESSIVIDADE E AJUSTAMENTO DO IMPOSTO

A legislação moderna determina o padrão social mínimo de duas maneiras. No Brasil, como em muitos outros países, a legislação social fixa, pelo menos para certas profissões, o salário mínimo. A legislação tributária utiliza um outro padrão, mais elevado, para fixar o limite de isenção do imposto de renda. Ela estima, com razão, que um homem cuja renda atinge apenas o mínimo vital não é ainda capaz de contribuir, por impostos diretos, para o financiamento das despesas públicas. Ela deixa a prioridade a outras despesas destinadas ao consumo individual e familiar, antes de exigir uma parte da renda para os cofres públicos.

A margem entre o salário mínimo e a renda mínima sujeita à contribuição direta é bastante ampla. No Brasil, a relação entre êsses dois limites era até agora de 4:1 a 6:1, conforme a gradação local e regional do salário mínimo. Incluídos os abatimentos relativos aos encargos de família, a contribuição direta para um pai de família com o encargo de dois filhos só começava desde que a renda anual atingisse 24.000 cruzeiros, isto é, 8 a 12 vezes mais elevada que o salário mínimo.

Entretanto, o limite de isenção e os abatimentos para os encargos de família são fixados em moeda. Sua verdadeira significação depende do custo da vida. Quando o poder aquisitivo da moeda aumenta — o que, desde a introdução do imposto geral sôbre a renda em 1924, só aconteceu durante três anos — a isenção básica e os abatimentos tornam-se realmente maiores; quando o poder aquisitivo da moeda diminue, êstes baixam. Para manter as isenções de ordem social no mesmo nível real, são, pois, necessários ajustamentos ao custo da vida.

E' o que a legislação fiscal do Brasil fez por diversas vezes, e agora mais uma vez. Não é destituído de interêsse comparar o total das isenções resultantes dessas modificações consecutivas com a evolução do custo da vida, medido segundo o índice (13) dêste na cidade do Rio de Janeiro:

(9) Biblioteca Nacional, "Documentos Históricos 1549-1552. Mandados", Rio de Janeiro 1937, volume XXXVII, págs. XVII, 92, 100, 195, 233, 364.

(10) *Ibid.*, págs. 67, 365, 408.

(11) *Ibid.*, pág. 307.

(12) "Documentos Históricos, Mandados, Alvarás, Provisões, Sesmarias 1549-1553", Rio de Janeiro 1937, Vol. XXXVIII, págs. 64, 74, 75.

(13) Índice estabelecido pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira, Cf. "Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior", n. 21, de 25 de maio de 1942. — Banco do Brasil, "Relatório de 1942", página 220.

LEGISLAÇÃO	EM VIGOR A PARTIR DE	A. ISENÇÃO BÁSICA	B. ABATIMENTOS PARA O CÔNJUGE E 2 FILHOS	SOMA A + B	NÚMEROS-ÍNDICES CUSTO DA VIDA (base : 1912 = 100)
Lei 4.783 — 31-12-23.....	1924	Cr\$ 10.000	Cr\$ 6% (*)	Cr\$ 10.000 + 6%	242
Lei 4.984 — 31-12-25.....	1926	6.000	9.000	15.000	266
Lei 19.550 — 31-12-30.....	1931	10.000	9.000	19.000	234
Decr.-lei 1.168 — 22-3-39.....	1939	12.000	12.000	24.000	350
Decr.-lei 4.178 — 13-3-42.....	1942	12.000	12.000	24.000	406
Decr.-lei 5.844 — 23-9-43.....	1944	12.000	16.000	28.000	453

(\*) Sôbre o imposto a pagar, para os contribuintes de renda até Cr\$ 20.000,00.

Ainda que as isenções e os abatimentos não correspondam, cada ano, exatamente às variações do custo da vida, pode-se dizer que tiveram em conta, razoavelmente, a alteração do poder aquisitivo das rendas. Ora, mesmo com uma adaptação contínua do limite inferior da contribuição ao custo da vida, o imposto deve pouco a pouco tornar-se regressivo se as taxas permanecem inalteradas. A isenção básica e os abatimentos relativos aos encargos de família são de importância restrita para as rendas elevadas, para as quais a progressão das taxas é decisiva.

O princípio da progressividade se inspira na idéia de que, para um contribuinte cuja renda é de 400.000 cruzeiros, a parte desta renda entre 300.000 e 400.000 cruzeiros não tem a mesma importância que para outro contribuinte, cuja renda é de 100.000 cruzeiros, tem a parte desta entre 75.000 e 100.000 cruzeiros. Suponhamos que o custo da vida haja aumentado de um terço, isto é, que o poder aquisitivo da moeda haja baixado de 25%. Neste caso, a renda dum montante nominal de 400.000 cruzeiros representa o mesmo poder aquisitivo que, anteriormente, uma renda de 300.000 cruzeiros, e uma renda de 100.000 cruzeiros corresponde ao poder aquisitivo anterior de 75.000 cruzeiros. Aparentemen-

te as duas rendas sofreram, quanto ao poder aquisitivo, uma redução das mesmas proporções. Mas, na realidade, a redução de 25% tem, para a renda de 100.000 cruzeiros, uma importância maior que para a renda de 400.000 cruzeiros. Se as duas rendas continuassem a ser tributadas segundo a mesma tabela de antes, o equilíbrio seria rompido, o princípio do "sacrifício igual" violado em favor das rendas mais elevadas. Em outras palavras, a diminuição do poder aquisitivo age no sentido de uma regressividade, e esta alteração contrária ao princípio da justiça deve ser corrigida por um reforço da progressividade das taxas.

Dado que o sobrecarregamento das finanças públicas por despesas inevitáveis, em tempo de guerra, não permite uma redução das taxas para as rendas médias, o ajustamento não pode ser efetuado senão por meio de um aumento das taxas relativas às rendas elevadas. Foi nesse sentido que procedeu o governo da União. O decreto-lei n. 5.844, de 23 de setembro último, ampliou e modificou ligeiramente a escala das taxas principais e, ademais, majorou a título provisório, por um imposto adicional progressivo e pela duração de dois anos, as taxas relativas às rendas superiores a 200.000 cruzeiros, do seguinte modo:

RENDA EM CR\$	TAXAS ANTIGAS	NOVAS TAXAS		
		Principal	Adicional	Taxa total
Entre 200.000 e 250.000.....	13%	13%	2%	15%
Entre 250.000 e 300.000.....	14%	13%	2%	15%
Entre 300.000 e 400.000.....	15%	15%	3%	18%
Entre 400.000 e 500.000.....	17%	17%	4%	21%
Entre 500.000 e 600.000.....	18%	18%	6%	24%
Entre 600.000 e 700.000.....	18%	19%	8%	27%
Acima de 700.000.....	18%	20%	10%	30%

A nova reforma previu, de maneira muito feliz, a degeneração do imposto sôbre a renda no sentido regressivo. Mas as alterações do poder

aquisitivo estabelecem ainda, para a administração financeira, outros problemas que examinaremos em nosso próximo artigo.