

# Desafios e limites da implementação do Imposto de Renda no Brasil<sup>a</sup>

## *Challenges and limits of implementing the Income Tax in Brazil*

Alexandre Macchione Saes<sup>b</sup> 

Universidade de São Paulo, Departamento de Economia, São Paulo (SP), Brasil

**Resumo:** O federalismo, instaurado com a Proclamação da República, produziu mudanças na estrutura tributária do país. Como demanda dos governos estaduais, a segunda maior receita tributária, depois dos impostos de importação, os impostos de exportação foram transferidos da responsabilidade do governo central para os estados. A redução das receitas, somada aos desafios financeiros decorrentes da Primeira Guerra Mundial, exigiu do Ministério da Fazenda estudos e medidas para ampliar sua arrecadação. Duas medidas são relevantes nesse sentido: ainda durante o período bélico, novos impostos e alíquotas foram implementadas nos impostos de consumo; a segunda novidade foi a criação do Imposto de Renda, em 1922, durante o governo de Epitácio Pessoa. O presente artigo percorre os debates em torno da criação do Imposto de Renda no Brasil, buscando compreender como as influências das experiências e de autores internacionais impactaram no modelo implementado no país.

**Palavras-chave:** Imposto de Renda. Circulação de Ideias econômicas. Brasil.

**Abstract:** The federalism established with the Proclamation of the Republic brought about changes in the country's tax structure. At the request of state governments, export taxes—the second largest source of tax revenue after

---

Editor responsável: Ivan Colangelo Salomão | DOI: 10.29182/hehe.v29i3.1132

<sup>a</sup> Submissão: 05/01/2026 | Aprovação: 27/04/2026 | Publicação: 04/06/2026

<sup>b</sup> alexandre.saes@usp.br

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil. O autor declara não haver conflito de interesse. Os conteúdos utilizados na pesquisa encontram-se no manuscrito.



Esta publicação está licenciada sob os termos de Creative Commons 4.0 Internacional

the import taxes —were transferred from the responsibility of the central government to the states. The reduction in revenues, combined with the financial challenges imposed by the First World War, required the Ministry of Finance to undertake studies and measures to expand its revenue base. Two measures are particularly relevant in this regard: during the wartime period, new taxes and higher rates were introduced in consumption taxes; the second innovation was the creation of the Income Tax in 1922, during the government of Epitácio Pessoa. This article examines the debates surrounding the creation of the Income Tax in Brazil, seeking to understand how the influence of international experiences and authors shaped the model built in the country.

**Keywords:** Income tax. Circulation of economic ideas. Brazil.

**JEL:** B15. N36. N26.

## Introdução

Antes da adoção do Imposto de Renda, as principais fontes de receita do Estado brasileiro eram os impostos sobre o comércio exterior, sobretudo aqueles incidentes sobre as exportações de café e as importações em geral. Historicamente um sistema de imposto bastante usual em todas as economias, por sua maior facilidade de controle e taxação diretamente nas alfândegas, no século XX esse modelo era ainda mais típico em países primário-exportadores, formando uma estrutura tributária indireta e regressiva. Com a Proclamação da República e a adoção de um sistema federativo, cresceu a necessidade de ampliar e diversificar a base fiscal da União, sobretudo com a modernização do Estado e dos gastos crescentes com infraestrutura e urbanização.

O Imposto de Renda foi instituído no Brasil por meio da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, durante o governo de Epitácio Pessoa, e entrou em vigor na gestão seguinte, sob a presidência de Artur Bernardes. A medida seguia tendência observada a partir da Primeira Guerra Mundial, quando houve uma verdadeira transformação da estrutura de arrecadação da União, com a queda da participação dos impostos de importação para menos de 30% em relação ao total da receita, enquanto os impostos de consumo e de renda, relacionados ao desenvolvimento do mercado interno, passaram a ampliar sua parte nas rendas do Estado.

Os dados tributários brasileiros reforçam a tese defendida por Celso Furtado em seu clássico *Formação econômica do Brasil* sobre a tendência do deslocamento do centro dinâmico. Uma economia que durante a Primeira República se tornou mais complexa e diversa e teria condições de, no contexto da Grande Depressão da década de 1930, voltar-se para as atividades internas para garantir o crescimento da renda e do emprego. Essa transformação da estrutura econômica permitia que o Estado também pudesse criar mecanismos mais justos de tributação, reduzindo a incidência dos impostos no comércio internacional. Vale lembrar os efeitos indiretos da desvalorização da moeda brasileira na primeira década republicana, produzindo nas palavras de Celso Furtado a “socialização das perdas”: enquanto o câmbio desvalorizado ampliava o valor em mil-réis das receitas em moeda internacional, como do café, o encarecimento das importações impactava a sociedade como um todo (Furtado, [1959] 2007). A estrutura tributária brasileira seguia a mesma dinâmica, enquanto a União depen-

desse especialmente dos impostos de importação, o câmbio impactaria desproporcionalmente a sociedade brasileira.

Nesse sentido, foi somente depois de 1930, com o robustecimento do mercado interno, que a tributação sobre a renda passou a ser expressiva para sustentar uma parte mais representativa das necessidades fiscais do Estado. Tal fato é verificável a partir das receitas no período da Grande Depressão: os impostos de consumo (voltados então para os produtos industrializados) cresceram de 24,4% do total arrecadado em 1925 para 38,7% em 1940, tornando-se a principal receita tributária do país; o imposto de renda, por seu turno, cresceu no mesmo período de 2,8% para 15,1%; em contraposição, os tributos do comércio internacional seguiriam uma tendência de queda, caindo de 56% para 35,9% (Grandi; Saes, 2020). Impostos de consumo e de renda, portanto, ampliaram sua participação na proporção em que a economia brasileira se urbanizava e industrializava, exigindo uma adequação e complexificação da estrutura tributária do país. No Estado Novo (1937-1945), houve maior centralização e reorganização do sistema fiscal; a partir dos anos 1950, o imposto de renda começou a ter mais importância na arrecadação federal; em 1968, foi criada a Receita Federal, profissionalizando a fiscalização e a arrecadação.

Se a implementação do imposto de renda pode oferecer relevantes evidências sobre a transformação da estrutura econômica do país, por outro lado, historicamente sua implementação esteve ligada também a uma avaliação sobre a distribuição da riqueza na sociedade e sobre os debates sobre justiça social (Piketty, 2013; Souza, 2018; Medeiros, 2023). Isto é, para além das questões técnicas e do perfil das atividades econômicas de cada país, a definição das estruturas tributárias passava também por embates e disputas políticas. Nas experiências dos países europeus, ainda que modelos de tributação possam ser recuperados ao longo de todo século XIX, foi na primeira década do século XX que um “consenso internacional” se construiu em torno da progressividade do imposto e de sua incidência na renda global (Piketty, 2013, p.485).

O Imposto de Renda no Brasil, portanto, emerge dessa dupla influência: das reformas que ampliavam as bases tributárias dos Estados modernos, cada dia mais comprometidos financeiramente por conta da complexidade de suas sociedades, mas também dos debates sobre justiça social, que passaram a pautar os Parlamentos, eleitos com maior representatividade

social. Entre a teoria e a prática, existem os projetos e modelos em disputa: esse espaço privilegiado para aferir a circulação das ideias econômicas no Brasil (Bielschowsky, [1988] 2000; Loureiro, 1997; Cardoso, 2009). O objetivo deste artigo, ao iluminar o ambiente de criação do imposto de renda do Brasil, ainda no contexto da década de 1920, é compreender o sentido de criação da nova tributação. Sendo o imposto de renda um meio tanto de ampliação da renda para o Estado, quanto um possível mecanismo de justiça social, podendo tornar o sistema tributário mais progressivo, procuramos avaliar os debates em torno do projeto de constituição e implementação desse tributo.

## 1. Pioneiras iniciativas de constituição do Imposto de Renda no Brasil

Foi na década de 1920 que o Imposto de Renda foi promulgado no Brasil. Mas os primeiros projetos de constituição de um imposto geral sobre a renda tinham sido formulados oito décadas antes, ainda durante o Império. Medidas embrionárias foram criadas durante a Guerra dos Farrapos e no contexto de queda das exportações na década de 1840. Com cobrança extraordinária de impostos de funcionários públicos e parlamentares, a Lei nº 317 de 1843 sofreu enorme questionamento ao incidir sobre os ordenados e sua existência foi de apenas dois anos. Novo projeto foi proposto pelo Visconde de Jequitinhonha, em 1867, num novo ambiente de demandas urgentes de renda, geradas pela Guerra do Paraguai. Um imposto patrimonial, semelhante ao atual Imposto Predial e Territorial Urbano, foi estabelecido temporariamente, expediente que seria usado em outros contextos de fragilidade financeira do Estado Imperial (Martins; Oliveira, 2020; Souza, 2018).

Em alguma medida, o Império brasileiro seguia o exemplo de outras economias, recorrendo ao imposto como instrumento de ampliação de suas receitas em contextos extraordinários. Na Inglaterra, o imposto de renda foi estabelecido durante a guerra Napoleônica (1793-1815), por iniciativa do Primeiro-Ministro William Pitt. Aprovado pelo Parlamento em 1799, é considerado o primeiro imposto de renda dos Estados Modernos.<sup>1</sup> A

<sup>1</sup> Em Florença, século XV, houve uma primeira experiência de tributação sobre a renda, o *catasto*, que tinha um caráter progressivo, mas teve uma curta duração (Baleeiro, 1938; Seligman, 1911).

aprovação, contudo, não foi uma tarefa simples. Precisou romper com o caráter voluntário prevalecente até então no pagamento dos tributos sobre as rendas, como também com a oposição que recorria aos argumentos de Adam Smith, de que o imposto, ao depender da ação de fiscais, tornava-se extremamente arbitrário e incerto (Grossfeld; Bryce, 1983). Suspensa pouco depois da restauração, sua implementação foi retomada pelo governo de Robert Peel em 1842, não sem receber resistência, mas permanecendo na década seguinte, por conta da Guerra da Criméia (1853-1856). O imposto tornava-se direto e progressivo, baseado na declaração de renda. Incidindo em parcela pequena da população e com baixas taxas, o imposto foi completamente incorporado na estrutura tributária do país (Grossfeld; Bryce, 1983). Com a reforma financeira de Lloyd George (1909-1910), a dimensão da equidade seria ainda mais ressaltada, com a inclusão da “super-tax”, como imposto complementar para rendas mais altas, transformando-se num relevante “instrumento de reforma social” (Baleeiro, 1938, p. 12).

Se a pioneira experiência de implementação do imposto na França foi coetânea à inglesa – estabelecida durante o período da Revolução Francesa e incidindo sobre a propriedade e riqueza –, sua consolidação levaria muito mais tempo para acontecer. A herança do período revolucionário caminhou mais no sentido de universalização das contribuições, com igualdade de tratamento entre os cidadãos, mas ainda dependendo significativamente dos impostos sobre consumo. O moderno sistema de administração criado com o período Napoleônico não foi suficiente para organizar um sistema tributário moderno, que incorporasse a reflexão da progressividade dos impostos (Bloch, 1940). Constituído somente pouco antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial, depois de várias tentativas entre 1871 e 1909, o novo sistema introduziu a apresentação da declaração individual, combinando um imposto cedular, com oito estratos definidos a partir da origem dos rendimentos, transformando-se num imposto progressivo. Conforme pondera Nóbrega (2014, p. 21), “esse sistema serviria, menos de uma década depois, de inspiração ao modelo de imposto de renda de pessoa física adotado no Brasil”.

No caso germânico, tanto a tradição de um Estado Prussiano centralizado desde o final do século XVIII quanto a de uma produção acadêmica e de financistas do Estado enraizaram ainda mais o sentido da criação do Imposto de Renda. As primeiras recomendações e iniciativas já datavam

do início do século XIX, mas foi com a constituição do Império Alemão, em 1871, que a harmonização do sistema tributário permitiu a formação do sistema de financiamento do Estado social bismarkiano. Segundo Nóbrega (2014, p. 2014), “O sucesso do income tax inglês motivou ainda mais a adoção do imposto. Em 1891, foi introduzida a cobrança de um imposto pessoal que abrangia as rendas profissionais, mobiliárias, imobiliárias e provenientes do exercício de profissões liberais. As alíquotas ensejavam progressividade e oscilavam de 0,6% para rendas até 1.050 marcos a 4% para rendas superiores a 200.000 marcos”. O maior impasse sobre o imposto estava relacionado à distribuição das rendas entre o governo central e os estaduais. Somente depois da Primeira Guerra que houve uma definição: impostos progressivos de renda das pessoas físicas e sobre lucros das pessoas jurídicas eram arrecadados pelo governo central, que ficava com um terço e distribuía o restante para os Estados, enquanto impostos sobre dividendos, juros e outros provenientes de valores mobiliários, ficavam integralmente com o governo central (Baleeiro, 1938).

Finalmente, entre as principais experiências internacionais, vale destacar a criação do imposto nos Estados Unidos. A conjuntura da Guerra Civil levou à adoção do imposto como medida emergencial, instituída com alíquotas progressivas. Aceito durante o período de conflito, o imposto foi suprimido, inclusive por questões legais, considerando que a Constituição dos Estados Unidos impossibilitava a existência de impostos federais. A partir da iniciativa do Presidente Taft, em 1909, iniciou-se a discussão para promulgar a 16ª emenda na Constituição, autorizando a criação do Imposto de Renda, que seria consolidado na Primeira Guerra Mundial. Conforme análise de Baleeiro, a lei introduzia o princípio da progressão, mas não o da discriminação, isto é, tributando tanto os rendimentos do trabalho quanto os do capital (Baleeiro, 1938).

Em suma, a despeito da posição de atraso econômico relativo às potências industriais, a discussão sobre o Imposto de Renda no Brasil não estava totalmente defasada no tempo. Não obstante, no século XIX, sua prioridade parecia mais atender ao cenário das contingências fiscais e menos a uma reflexão sobre as possibilidades de incluir a progressividade na estrutura tributária. Ademais, sua implementação exigia alguma capacidade administrativa e legitimidade política, temas que seriam tensionados nos primeiros anos da República. Nas penas de Rui Barbosa, novamente

o ambiente de fragilidade fiscal trouxe a pauta do imposto à ordem do dia, mas agora o debate tomaria contornos mais amplos. Naquela altura, as experiências internacionais eram abundantes e a estrutura da sociedade brasileira, mais complexa. Em relatório anual do Ministério da Fazenda, em 1891, o jurista dedicou quase quarenta páginas para debater a questão do Imposto de Renda, tanto como meio para enfrentar a instabilidade das contas do governo, mas também com o mote de reduzir a desigualdade brasileira.<sup>2</sup>

Como usualmente presente em suas peças econômicas e jurídicas, a erudição de Rui Barbosa percorre modelos praticados em outros países e um amplo referencial da literatura.<sup>3</sup> Conforme a análise de Bruzzi Curi (2021), Rui Barbosa tinha uma inequívoca admiração pelo “pensamento político inglês e pelas instituições sociais e econômicas britânicas e norte-americanas”. Não obstante, como ressalta o autor, no que diz respeito aos temas financeiros e fiscais, seriam relevantes também as referências germânicas, provenientes de representantes tanto do historicismo alemão quanto do socialismo de Estado, por meio de autores como Adolph Wagner, Wilhelm Roscher, Albert Schäffle e Gustav Cohn (Bruzzi Curi, 2021).

Rui Barbosa era explícito quanto ao fato de que a “nova organização política do país” teria trazido a necessidade de “reconstruir o nosso sistema tributário”. Se, por um lado, a despesa crescia com a ampliação do Estado, com novos ministérios e demandas econômicas, por outro lado, ao ser iniciada a execução da nova Constituição Federal, a receita do governo federal seria reduzida, com os impostos de exportação e de propriedade territorial sendo transferidas para os Estados (Barbosa, 1891). Conforme a avaliação do Ministro da Fazenda, “o vazio aberto, no orçamento federal, por essa partilha na renda com que até agora contava a nação, é formidável. Nos seus próximos trabalhos legislativos, a representação nacional não terá diante de si tarefa mais grave que a de acudir a essa deficiência, reorganizando sobre bases novas o sistema nacional de rendas internas” (Barbosa, 1891).

---

<sup>2</sup> Não é incomum considerar o projeto de Rui Barbosa, mesmo que não aprovado, como o primeiro e mais erudito estudo das origens do Imposto de Renda no Brasil (Silva, 1966).

<sup>3</sup> Para as discussões sobre as reformas bancárias de Rui Barbosa, conferir Diniz (1996); para as referências germânicas, conferir Bruzzi Curi (2021).

No entendimento do ministro, o governo federal precisava produzir economia nas despesas e fiscalização da receita, mas também apresentava ao Legislativo a sugestão de novos tributos, que contribuiriam com o equilíbrio das contas do Estado: o imposto de renda, impostos sobre terrenos incultos na capital da República e revisão de impostos de consumo, como os de bebidas e fumo. Na exposição do relatório, inicia justificando o caminho de implementação do Imposto de Renda, como daquelas civilizações mais avançadas:

[...] a ideia que tende a se generalizar sob a civilização contemporânea, cada vez mais imbuída nos ideais democráticos, é a que alarga a importância aos impostos diretos, precisamente como elementos civilizadores, isto é, como exigências do princípio de justiça nas sociedades de mais amplo desenvolvimento moral. (Barbosa, 1891, p. 209)

Para sustentar sua reflexão sobre uma necessária reforma tributária, Rui Barbosa se vale da obra de Adolph Wagner. Como ressalta Bruzzi Curi, seguindo a tradição das finanças públicas alemãs do século XIX, o diálogo com a chamada “Lei de Wagner” sustentava a implementação do imposto de renda como forma de financiar as demandas crescentes do Estado.<sup>4</sup> Um Estado moderno em formação, “progressista e civilizatório”, que, vivendo a pressão para expansão dos dispêndios de uma sociedade mais complexa, precisava de uma estrutura fiscal robusta suficiente para sustentar o desenvolvimento da vida física, moral e econômica das nações (Bruzzi Curi, 2021).

Entre os casos estudados por Rui Barbosa, a Suíça e os Estados Unidos eram experiências de federalismo especialmente úteis para que o jurista avaliasse os caminhos da jovem república brasileira. No campo das finanças públicas, Rui recupera o artigo *Income and property taxes in Switzerland*, de Gustav Cohn, economista de Göttingen, publicado em 1889. Para um documento produzido na última década do século XIX, salta aos olhos o uso de referências contemporâneas ao ano de publicação do Relatório do Ministério da Fazenda. A preocupação do ministro era garantir que impostos diretos e indiretos fossem articulados entre o orçamento

<sup>4</sup> A Lei de Wagner sustentava que o crescimento econômico promovia o aumento da renda *per capita*, que por sua vez gerava uma demanda proporcionalmente maior dos gastos públicos em relação à renda nacional, com gastos em infraestrutura, educação, segurança social, entre outros.

federal e os estaduais. Para tanto, retoma também o livro *Federal taxes and state expenses* de William Hiter Jones, destacando o desafio compartilhado pelos Estados Unidos, país continental como o Brasil, que dependia quase exclusivamente dos impostos indiretos. Esposando os argumentos de William H. Jones e Richard Ely (1888, p.11) sobre a tendência de fortalecimento da democracia norte-americana, acreditava que os equilíbrios entre impostos diretos e indiretos reforçavam financeiramente o Estado e garantia instrumentos redistributivos:

[...] como os impostos indiretos não se proporcionam a graduação das fortunas entre os contribuintes, antes se derramam principalmente e exercem pressão muito mais grave sobre as classes menos favorecidas, roçando apenas a superfície os maiores cimos da riqueza, não pôde um sistema de orçamento, que consulte os princípios de justiça e as aspirações morais da democracia, deixar de procurar no imposto direto o corretivo compensador contra as iniquidades da taxaçaõ indireta não retificada por esse contrapeso. (Barbosa, 1891, p. 212)

Nesse sentido, por mais que Bruzzi Curi esteja correto ao afirmar que Rui Barbosa bebe em fontes germânicas, do socialismo de Estado e dos estudos de finanças públicas, dominantes sobre a temática em fins do século XIX, é perceptível como o jurista brasileiro não seguia exclusivamente uma filiação teórica ou acadêmica. Os “usos” da bibliografia por Rui Barbosa, ao menos no relatório do Ministério da Fazenda, são resultados de uma estratégia retórica, um exercício de erudição, por meio da aproximação de suas ideias com a fronteira do conhecimento, fosse ele germânico ou americano.

A proposta de Rui Barbosa defendia que o imposto incidiria sobre as rendas provenientes de propriedades imóveis, do exercício de qualquer profissão e fundos públicos, ações de companhias e juros e dívidas hipotecárias. Rendas menores que 800 mil réis seriam isentas e a declaração do contribuinte era o ponto de partida do lançamento, mas o fisco seria responsável pela verificação fiscal. Com a crise econômica no contexto do Encilhamento, a passagem de Rui Barbosa pelo Ministério da Fazenda foi curta e conturbada, e a proposta do imposto, suprimida.

O estabelecimento do Imposto de Renda, que já não era popular,

enfrentou contínua resistência no ambiente de instalação do federalismo.<sup>5</sup> Mesmo assim, o ministro da Fazenda Felisbello Freire, em relatório de 1894, mantinha o discurso de que os “povos, ávidos dos confortos e seduzidos pelas magnificências da civilização”, “com o desenvolvimento social e a marcha crescente das necessidades do Estado, não podia deixar de atuar, cada vez mais pronunciada, a tendência para o alargamento dos dispêndios” (Freire, 1894, p. 23, 29). Assim, destacava que os impostos de renda e territorial seriam medidas necessárias para a reconstituição tributária, no contexto em que a União transferia para os Estados parte de suas receitas.

O imposto de renda chegou a ser proposto novamente no exercício de 1898, como projeto de lei do agora deputado Felisbello Freire, mas foi derrotado. Entre os críticos ao imposto estavam os deputados Alfredo Pinto, Paulo Ramos e Serzedelo Corrêa. Serzedelo era simpático ao caráter progressivo do imposto, mas aderiu aos argumentos de que a implementação seria custosa e complexa, não tendo a máquina administrativa condições para efetivar tal arrecadação naquela altura. O imposto poderia gerar ônus financeiros para o Estado, ao invés de ampliar a arrecadação. A ressentida resposta de Freire para o parlamento apontava para o predomínio do “regime capitalista nos corpos deliberantes”, que preconizavam a manutenção do peso tributário no dorso das “classes humildes” (Baleeiro, 1938, p. 30).

A discussão voltaria à tona com a lei orçamentária para o exercício de 1911 (Lei nº 2.321 de 30 de dezembro de 1910), que apresentou um capítulo voltado para o Imposto sobre a Renda: tributava à razão de 2% todos os subsídios e sobre todos os vencimentos maiores que 3:000\$ anuais ou 250\$ mensais, ficando isentos os vencimentos até 3:000\$ anuais, cobrando-se apenas os que fossem superiores a essa importância. Tributava-se também 2,5% dos dividendos dos títulos de companhias e sociedades anônimas. A partir da Lei nº 2.321 de 30 de dezembro de 1910 e até a oficial instituição do Imposto de Renda, a lei orçamentária se transformou na base legal para a criação de impostos. Assim, as seguintes alterações na

---

<sup>5</sup> Uma discussão mais robusta sobre o assunto será realizada por Amaro Cavalcanti, *Elementos de finanças* (1896). O jurista, a despeito do viés reformista e das influências germânicas, opõe-se ao projeto de reforma tributária progressista em pauta naquele contexto. Para o tema, conferir o artigo de Luiz Felipe Bruzzi Curi deste dossiê (2026).

estrutura tributária, apresentada nas leis orçamentárias, inseriam pontuais tributos sobre a renda, porém sem a discussão de um imposto geral de renda, que englobasse e racionalizasse a estrutura tributária do país. Os valores arrecadados sobre a renda seriam poucos significativos, sendo os impostos sobre a circulação de produtos aqueles que ampliariam sua participação nos anos seguintes.

## **2. Ambiente econômico e crise política nas décadas de 1910 e 1920**

A eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, representou um choque profundo para a economia brasileira, cuja estrutura seguia fortemente ancorada no setor primário exportador, especialmente nas exportações de café e borracha. A interrupção das rotas comerciais, a escassez de fretes e o colapso do crédito internacional afetaram diretamente o fluxo das exportações e importações, produzindo uma contração profunda do comércio exterior. A guerra implicou um severo teste para o modelo de crescimento da Primeira República, baseado na inserção do país como ofertante de produtos agrícolas para a economia mundial. O fechamento dos mercados europeus, sobretudo o britânico e o alemão, resultou numa brusca queda das exportações brasileiras, com impactos imediatos sobre as receitas fiscais, a arrecadação aduaneira e a disponibilidade de divisas (Fritsch, 1990).

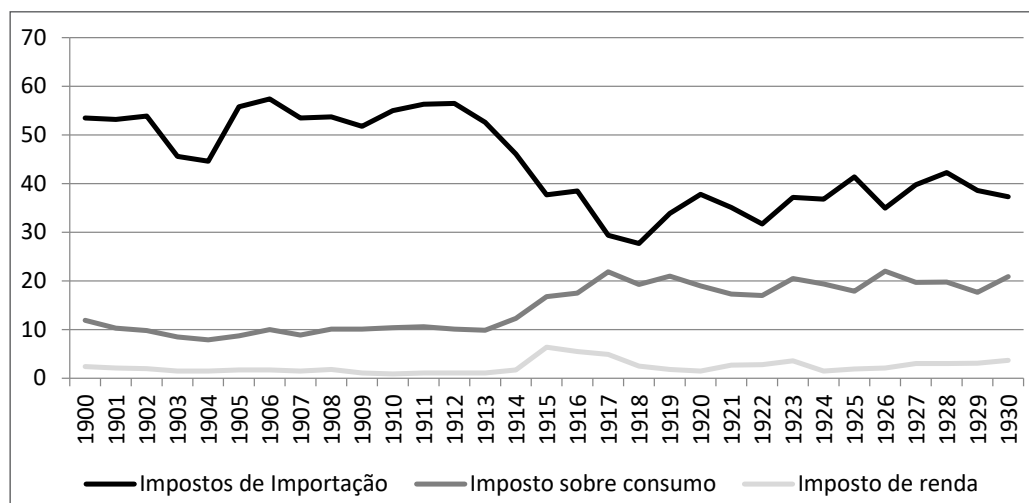
A crise foi particularmente severa para a borracha amazônica, cujo preço havia atingido picos históricos no início do século XX. Adicionada à concorrência das plantações asiáticas – especialmente as britânicas na Malásia e em Cingapura –, a demanda pela borracha brasileira desabou. Entre 1912 e 1918, as exportações de borracha caíram a menos de um terço do valor anterior, marcando o colapso de um ciclo econômico regional e o empobrecimento rápido do Norte do país (Cano, [1977] 2007). O caso da borracha ilustra a vulnerabilidade de uma economia cuja base exportadora dependia de poucos produtos primários, com pouca diversificação.

Do ponto de vista fiscal e monetário, o impacto foi imediato. A redução das importações – decorrente tanto da escassez de transporte marítimo quanto da incerteza sobre o câmbio – reduziu drasticamente a

arrecadação de tarifas alfandegárias, principal fonte de receita do Tesouro federal. A queda da arrecadação coincidiu com o aumento das despesas governamentais e com a necessidade de socorrer as exportações, gerando déficits crescentes. No diagnóstico do Ministro da Fazenda João Pandiá Calógeras, em 1915, o país vivia um cenário sem precedentes, provocando uma “crise de excesso de gasto; crise do preço nos principais gêneros exportáveis; crise de receitas [...]; crise de colocação de nossos produtos no estrangeiro; crise dos transportes marítimos” (Calógeras, 1915, p. 6).

Como solução para a crise fiscal do Estado, e sendo a elevação de tarifas de importação impraticáveis, seria por meio do mercado interno que o governo encontraria rendas adicionais. Regulamentado pelo Decreto nº 11.511, o imposto de consumo aprofundava a arrecadação nacional. Nas palavras de Calógeras, teria sido justamente por meio da “produção nacional”, “pelos impostos de consumo”, que o Estado poderia preencher “o vácuo deixado pelo decréscimo das importações” (Calógeras, 1915, p. 8). No conjunto das receitas tributárias da União, a participação do imposto de consumo saltaria de 9,9% em 1913 para 21,9% em 1917.

**Gráfico 1 – Participação dos impostos de importação, consumo e renda no total da receita da União, 1900-1930 (%)**



Fonte: Grandi e Saes (2020); Varsano (1997); Costa (1998).

Os resultados da ampliação da arrecadação eram visíveis, mas não suficientes. Como mostram Vilela e Suzigan (1973), a contração do comércio exterior levou o governo a recorrer também a emissões de papel-moeda e a suspender, de fato, o funcionamento do padrão-ouro, sustentado

desde 1906 pela Caixa de Conversão. O rompimento formal com o padrão-ouro – e a suspensão da conversibilidade da moeda – inaugurou uma fase de desvalorização cambial e de aceleração inflacionária. O mil-réis perdeu valor em relação à libra esterlina, encarecendo importações e dificultando o pagamento da dívida externa. O próprio dispositivo de estabilização, a Caixa de Conversão, foi desativado, rompendo o mecanismo automático que, em tempos normais, assegurava o equilíbrio entre moeda nacional e reservas em ouro. Carlos Peláez e Wilson Suzigan (1981) mostram que o volume de papel-moeda em circulação cresceu quase 50% durante o conflito, sem lastro metálico correspondente, ampliando a instabilidade cambial e minando a confiança dos credores externos.

Em meio à desordem monetária, o governo brasileiro enfrentou a necessidade de manter as exportações de café, principal fonte de divisas. A crise de demanda externa ameaçava produzir um novo colapso de preços, como o que havia motivado a primeira política de valorização do café, em 1906. Assim, retomou-se a prática de intervenção estatal, com a compra e o armazenamento de estoques, visando sustentar preços no mercado internacional. Embora o Estado de São Paulo e o governo federal tivessem divergências quanto à forma de financiamento, a política de valorização consolidou-se como elemento decisivo da economia política da Primeira República (Cano, [1977] 2007; Saes, 1986).

O problema central era o financiamento externo. As reservas cambiais eram escassas e o crédito internacional limitado pela guerra. Nesse contexto, o governo buscou renegociar sua dívida e assegurar recursos por meio de um novo *funding loan*, nos moldes de 1898. As tratativas envolveram, novamente, a City londrina e bancos como o Rothschild, refletindo a dependência estrutural do país em relação ao capital britânico. Como analisa Fritsch (1990), o acordo posterior à guerra buscou reestruturar os compromissos externos e restabelecer a confiança dos credores, ao mesmo tempo que limitava a autonomia fiscal e monetária do governo brasileiro.

Com o término do conflito, as expectativas de retomada do comércio internacional se frustraram parcialmente. A economia mundial encontrava-se desorganizada, com forte volatilidade de preços e flutuações cambiais. O Brasil enfrentava incertezas no mercado internacional do café, cujos preços permaneceram baixos e irregulares até meados da década de 1920. Vilela e Suzigan (1973) observam que a produção doméstica, estimulada

pelos preços elevados no início da guerra, resultou em superoferta nos anos seguintes, agravando o desequilíbrio do mercado.

A temática central do relatório do Ministro da Fazenda Homero Baptista, apresentado em 1919, era a precária situação financeira do país, “pelas circunstâncias especialíssimas e bastante anormais”.<sup>6</sup> Era o ano que marcava o final da Primeira Guerra Mundial, que, ao desarticular o comércio internacional, teria comprometido de maneira significativa a economia brasileira: “tornou inevitável o aumento das dívidas públicas, com a crescente deficiência das receitas e o desmedido aumento das despesas e determinou onerosíssimas operações de crédito e nefastos excessos de emissão de papel-moeda de curso forçado” (Baptista, 1920, p. 4).

No campo dos governos estaduais, a queda das exportações de café e a competição da borracha asiática reduziram substancialmente a renda dos governadores. A queda das importações, por seu turno, impactava diretamente a renda federal, levando o governo a recorrer à impressão de papel, desvalorizando a moeda e aprofundando a dívida externa, assumida durante o *funding loan* de 1914 (Abreu, 2002). Lembra o ministro que, tendo em vista a “insuficiência das rendas e apesar de ter prosseguido na diminuição de despesas, teve o governo [anterior] de lançar mão de impostos, não só com aumentar uns, mas com criar outros” (Baptista, 1920, p. 10).

Com a revisão do imposto de consumo, que incidia inicialmente em 19 produtos, em 1921 o governo elevou a incidência para 27 produtos. Permanecia a taxaço dos produtos de consumo cotidianos do mundo urbano, como fumo e bebidas, que eram tradicionalmente taxados, como também passavam a ser incididos produtos resultantes da modernização das cidades, tais como louças e vidros, obras de adorno ou ornamento, lâmpadas e pilhas elétricas (Cavalcanti, 1924).

Mas Homero Baptista manifestava descontentamento com essa medida, “Nunca me fascinou, nem considerei conveniente essa política de expansão dos impostos indiretos [...] o que torna os efeitos desiguais, mas inevitáveis, por atingirem forçosamente tanto ao pobre como ao rico” (Baptista, 1922, p. 21). O ministro era crítico das elevadas rendas aduaneiras do país, pois elas provocavam protecionismo e uma menor concii-

<sup>6</sup> Para uma discussão sobre o debate monetário e suas implicações sobre as finanças públicas do período, conferir o artigo de Thiago Gambi deste dossiê (Gambi, 2026).

liação comercial com outros países. Defensor da vocação agrária do país, considerava que as tarifas eram mecanismos para proteger a ineficiente indústria nacional. Para o autor, o sistema tributário deveria voltar-se para as atividades internas, mas não para aquelas de consumo: “Para desenvolvimento do seu sistema tributário [...] poder-se-ia erigir o instituto dos impostos de rendas” (Baptista, 1922, p. 23).

O final da Grande Guerra e a retomada do comércio internacional, todavia, não permitiram que a estrutura fosse retrocedida. Se as demandas da sociedade cresciam, como advogava a lei de Wagner, o período pós-guerra também foi marcado por instabilidade política interna, que se somava à fragilidade fiscal e monetária. O governo de Epitácio Pessoa (1919-1922) buscou restaurar o equilíbrio orçamentário e controlar a inflação, mas enfrentou greves operárias, levantes tenentistas e forte descontentamento das elites regionais. A política de valorização do café gerava críticas no Norte e no Nordeste, regiões que não se beneficiavam da intervenção e sofriam com o declínio da borracha e do cacau. Como nota Renato Perissinotto (1994), a hegemonia das oligarquias cafeeiras começou a ser contestada nesse contexto, tanto por setores militares quanto por elites dissidentes. No discurso de abertura do ano de 1920 no Legislativo, Epitácio Pessoa ressaltava o cenário desafiador:

Não só as rendas externas, representadas pelos tributos da importação, como as internas, cujo principal fator é o imposto do consumo, aumentam de exercício para exercício. Por outro lado, porém, as despesas públicas não guardam a mesma proporção e crescem assustadoramente, o que acarreta permanente desequilíbrio financeiro. Além disso, os créditos adicionais abertos em todos os exercícios, constituem orçamento novo, por conta do qual correm gastos extraordinários, que fazem maior aquele desequilíbrio. (Pessoa, 1920, p. 12)

A sucessão presidencial de 1922 e a eleição de Arthur Bernardes acentuaram a crise política. A campanha eleitoral foi marcada por tensões regionais e pela radicalização dos tenentes, culminando com o levante do Forte de Copacabana. Bernardes assumiu sob estado de sítio, num quadro de turbulência econômica e política. O país ainda não havia restabelecido sua estabilidade cambial, e as negociações externas continuavam difíceis.

A dívida pública permanecia elevada e o crédito internacional restrito. O processo de reorganização econômica, como observa Abreu (2014), foi lento e instável, e apenas na segunda metade da década de 1920 o Brasil retomaria algum grau de normalidade financeira e comercial.

O conjunto desses eventos apontava para uma crise estrutural do modelo primário-exportador da Primeira República. A guerra revelou a vulnerabilidade da economia brasileira diante de choques externos e expôs os limites da política de estabilização cambial e do endividamento externo como instrumentos de equilíbrio. A dependência do café e da receita alfandegária restringia a margem de manobra do Estado, que reagia de forma defensiva – ora recorrendo a emissões, ora negociando empréstimos externos – sem uma estratégia industrial ou fiscal consistente. Como sintetizam Vilela e Suzigan (1973), o período 1914-1922 marcou o fim da “era de relativa estabilidade cambial” e a transição para uma economia mais complexa e instável, cuja reconstrução exigiria novas bases institucionais e políticas nas décadas seguintes. O “deslocamento do centro dinâmico” não teria espaço naquela altura, mas ao longo da década de 1920, como ocorreria com a estrutura tributária do país, a sociedade brasileira parecia se conformar com a necessidade de adequações para sua nova realidade.

### **3. A criação do Imposto de Renda: justiça tributária ou receita para o Estado?**

Instituído nos últimos dias de 1922, o Imposto de Renda no Brasil aparece na peça orçamentária para o ano seguinte, expediente comum para a criação de novos tributos naquele contexto. Todavia, pela primeira vez, em 31 de dezembro de 1922 foi apresentada uma proposta de um “imposto geral sobre as rendas”, projeto que teve como relator o deputado Antonio Carlos e foi aprovado unanimemente na Comissão de Finanças e no Senado, para ser implementado a partir de 1924.<sup>7</sup> Ainda que fosse uma mudança relevante para a história tributária do país, como ressalta Aliomar Baleeiro, no “ano da adoção do imposto de renda sob caráter

<sup>7</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão em 25 de dezembro de 1922. Ordem do dia: despesa do Ministério da Fazenda, discussão do orçamento para o exercício de 1923.

geral e orgânico, poucos debates interessantes se notam em torno dele no Congresso” (Baleeiro, 1938, p. 32).<sup>8</sup>

A ausência também é notada na produção de tratados ou livros publicados no Brasil sobre o Imposto de Renda, que aparentemente somente teriam espaço depois da criação do tributo. Em parte, a ausência de uma discussão mais ampla sobre o tema do Imposto de Renda pode ser compreendida pela sua progressiva incorporação na estrutura tributária do país durante a Primeira República.

Recuperando a legislação, um dos personagens centrais para a regulamentação do Imposto de Renda, Francisco Tito de Souza Reis, lembra que por três décadas o orçamento da União já autorizava a cobrança de tributos baseados em rendimentos. Criado em 1892, o imposto de dividendos tinha sido arrecadado continuamente, suspenso apenas entre 1919 e 1922. Com a crise fiscal produzida pela Primeira Guerra Mundial, novos tributos sobre a renda também foram criados: sobre juros de debêntures e sobre produtos de ações de sociedades anônimas (1914), sobre sociedades comanditas (1914), sobre juros de créditos hipotecários (1916), sobre quantias retiradas dos fundos de reserva das sociedades anônimas (1918), sobre o lucro líquido da indústria fabril (1919), sobre o lucro líquido das S/As, bancos e casas de penhores (1919), sobre outras empresas individuais e ou coletivas (1920) e sobre os lucros dos profissionais liberais (1921). Como explica Souza Reis, a partir de 1924 esses impostos foram “incorporados à tributação geral da renda com outra organização” mais produtiva, que garantiu, apesar da diminuição do encargo fiscal, oferecer “aos cofres públicos em muito menor tempo mais recursos que os tributos extintos na data da sua instituição” (Souza Reis, 1930, p. 16-17).

Assim, tanto nos Anais da Câmara dos Deputados quanto nos Relatórios do Ministério da Fazenda é possível encontrar pontuais manifestações de deputados, do Ministro da Fazenda e de seus assessores sobre o Imposto de Renda nos anos que antecedem a plena implementação do tributo. Poucas são aquelas que oferecem maiores referências teóricas ou tratam de experiências de outros países, como outrora havia apresentado

<sup>8</sup> Em sessão do dia 25 de dezembro de 1922, ocorreu uma longa discussão travada especialmente entre o deputado Alvaro Baptista e o relator da Comissão de Finanças, deputado Antonio Carlos. O debate, todavia, se deu mais em torno da necessidade ou não de criação de um novo tributo, isto é, de elevação das rendas do Estado. Nos dias que se seguiram, outras manifestações foram colocadas, como do deputado Salles Filho, alegando pouca discussão do Orçamento como um todo.

Rui Barbosa. Por exemplo, no Relatório do Ministério da Fazenda de 1921, o Ministro Homero Baptista convida o Sr. A. B. de Ramalho Ortigão para oferecer um parecer sobre a situação econômica do país. Ao comentar sobre a importância da generalização do imposto sobre a renda, que incide “sobre ricos ou pobres, capitalistas ou operários”, destacou os recentes bem-sucedidos exemplos de implantação do tributo na França e nos Estados Unidos (Ortigão, 1920). No mesmo relatório, o ministro retoma os comentários de Severiano de Andrade Cavalcanti, Diretor da Recebedoria do Distrito Federal e autor de *História dos Impostos de Consumo* (1924): “O imposto sobre a renda [...] é o mais justo, o mais equitativo e o mais moral de todos os impostos. Ele não apresenta o lado odioso, que se observa no imposto de consumo, que onera gêneros de uso indispensável” (Baptista, 1921, p. 528).

Presente no debate político, ainda que sem grande destaque, o imposto foi aprovado na transição do governo; sua regulamentação e implementação ocorreria durante a gestão do Ministro da Fazenda Rafael de Abreu Sampaio Vidal, com estudos coordenados por Dídimo Agapito da Veiga, Procurador Geral da Fazenda Pública, e por Francisco Tito de Souza Reis, Delegado do Imposto de Renda entre 1924 e 1932.<sup>9</sup> Os mais importantes e pioneiros estudos realizados durante a promulgação do Imposto de Renda foram os de Souza Reis, tais como: *Projecto de Regulamento do Imposto de Renda* (1924) e *O Imposto de Renda em seis annos de adaptação no Brasil* (1930).

A publicação do *Projecto de regulamento do imposto de renda apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Raphael de Abreu Sampaio Vidal* tinha objetivo de dar concretude à lei promulgada e que previa a implementação do tributo em 1924. Mesmo que a aprovação do imposto geral sobre a renda tenha representado uma inflexão, sentida somente décadas mais tarde, na estrutura tributária do país, tradicionalmente assentada sobre impostos indiretos de consumo e circulação, sua adoção oferecia nova oportunidade para

<sup>9</sup> Dídimo Agapito da Veiga se formou na Faculdade de Direito de São Paulo em 1868. Tendo trabalhado como Juiz nas últimas décadas do Império, com a Proclamação da República se tornou procurador e diretor do Tesouro Nacional e, depois, diretor do Tribunal de Contas, entre 1894 e 1919, transformando-se num dos grandes especialistas nas contas públicas brasileiras. Francisco Tito de Souza Reis, por sua vez, formou-se em Engenharia e foi diretor da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz entre 1918-1923, assumindo a posição de delegado do Imposto de Renda na década seguinte, 1924-1932.

debater não somente novas formas de tributação, mas também a possibilidade oferecer um modelo de caráter mais progressivo ao sistema tributário nacional.

O texto de Souza Reis não é um tratado teórico no sentido estrito, mas um documento técnico-normativo que revela, com rara clareza, os dilemas administrativos, políticos e econômicos envolvidos na tentativa de implantação de um imposto direto moderno em um país marcado por profundas desigualdades regionais e institucionais. Considerando que o autor não precisa defender a aprovação do projeto do Imposto de Renda, mas sim regulamentá-lo, o documento não tem a mesma densidade teórica daquele redigido por Rui Barbosa três décadas antes. Não obstante, são inegáveis os esforços do autor tanto em estabelecer paralelos com outras experiências nacionais quanto em referenciar alguns poucos estudos internacionais sobre a temática.

Desde as páginas iniciais, o autor fundamenta a necessidade histórica do imposto de renda recorrendo à própria trajetória fiscal da União. Em passagem significativa, Souza Reis observa que a inexistência de um imposto pessoal direto ao longo de décadas evidencia uma lacuna estrutural do sistema tributário brasileiro. Segundo o relator, “[o imposto pessoal direto] é indispensável, demonstra a história fiscal da União”, uma vez que, ao se examinarem os orçamentos federais, não se encontrava, “desde época longínqua até o atual exercício, o imposto pessoal direto” (Souza Reis, 1924, p. 3). O autor reconhece a existência de tributos incidentes sobre dividendos, vencimentos, lucros comerciais, juros de empréstimos e ganhos das profissões liberais, mas enfatiza seu caráter fragmentário e conjuntural, frequentemente instituídos em contextos de emergência fiscal.

Essa perspectiva histórica leva Souza Reis a retomar, de modo crítico, os impostos criados em 1915 e em 1922. No primeiro caso, a instituição de tributos diretos aparece associada às dificuldades financeiras impostas pelo cenário da Primeira Guerra Mundial, que exigiu medidas como a redução dos vencimentos do funcionalismo. No segundo, para Souza Reis, o imposto de renda surge como tentativa de correção dos “excessos da tabela Lyra”, expressão que remetia às distorções provocadas pela estrutura anterior de tributação. Em ambos os casos, contudo, o autor ressalta as dificuldades de arrecadação enfrentadas pelo Estado brasileiro, cuja

máquina fiscal estava historicamente adaptada à cobrança de impostos indiretos, mais simples de coletar, e menos perceptíveis pela população, por incidirem diretamente sobre o consumo.

Essa diferença estrutural entre impostos diretos e indiretos ocupa lugar central na argumentação de Souza Reis. Enquanto os impostos indiretos são arrecadados no momento do consumo, os impostos diretos exigem a participação ativa do contribuinte, por meio da declaração individual de rendimentos. Essa característica gera, segundo o autor, uma “profunda divergência na incidência dos impostos de consumo sobre a renda” (Souza Reis, 1924, p. 5), revelando tanto problemas de equidade quanto de eficiência arrecadatória. Para enfrentar essa dificuldade, o Tesouro Nacional precisaria ser aparelhado com uma nova estrutura administrativa, capaz de lidar com o cadastro e a fiscalização dos contribuintes.

É nesse ponto que Souza Reis introduz o diálogo com a literatura estrangeira e com os modelos internacionais de imposto de renda. Referindo-se a Otto Mayer,<sup>10</sup> autor de *Direito Administrativo Alemão*, o autor observa que os impostos de consumo estão ligados aos “fenômenos passageiros da vida comum”, ao passo que o imposto de renda se baseia em rendimentos que podem ser “satisfatoriamente avaliados”. Tal avaliação, entretanto, pressupõe a existência de uma repartição administrativa especializada, apta a organizar listas nominais e acompanhar a evolução patrimonial dos contribuintes. Reconhecendo as especificidades do território brasileiro, marcado por sua vasta dimensão, as dificuldades de transporte e as condições sociais heterogêneas, Souza Reis rejeita a simples reprodução de modelos estrangeiros. Embora admire a Repartição das Contribuições Diretas existente na França, reconhecida internacionalmente, considera que sua estrutura de arrecadação não seria compatível com as condições brasileiras, que estariam, talvez, mais próximas da experiência dos Estados Unidos (Souza Reis, 1924).

---

<sup>10</sup> Otto Mayer (1846–1924). Jurista alemão, considerado um dos principais formuladores do direito administrativo moderno. Sua obra *Deutsches Verwaltungsrecht* (Direito Administrativo Alemão) exerceu forte influência sobre a teoria do Estado e da administração pública no final do século XIX. Mayer enfatiza a racionalização burocrática e a necessidade de estruturas administrativas estáveis para a aplicação eficiente de políticas públicas, incluindo a tributação direta. A referência de Souza Reis a Mayer reforça a dimensão institucional e administrativa do imposto de renda, para além de sua formulação legal.

A partir dessa constatação, o autor realiza uma análise comparativa dos modelos inglês, alemão e norte-americano de imposto de renda. No tipo inglês, o *income tax* era arrecadado tanto por particulares locais quanto por funcionários públicos. Os primeiros eram indicados pelos comissários do *land-tax*, por sua vez nomeados pelo Parlamento, o que conferia ao sistema um caráter descentralizado e fortemente ancorado em instâncias locais. Já o modelo alemão tinha como ponto de partida a lista nominal dos contribuintes, com designação de rendimentos presumidos, organizada pelos Conselhos de Administração Comunal. Em cada comuna havia uma comissão, composta por membros nomeados pela administração, que avaliava os rendimentos e definia o montante do imposto, reforçando a dimensão comunitária do processo de tributação.

O modelo norte-americano, por sua vez, era descrito como altamente centralizado. A Repartição das Rendas Internas era dividida em cinco departamentos, entre os quais se destacava o *Income Tax Unit*, dedicado exclusivamente ao imposto de renda. O território estava organizado em distritos fiscais, cada um com seu coletor, responsável por receber as declarações dos contribuintes que deveriam ser revistas em Washington, por meio do Comitê de Apelação e Revisão. Souza Reis reconhece que esse tipo de organização foi alvo de críticas por sua hierarquização, mas ressalta seus resultados expressivos. Em outra passagem, afirma: “Tem-se censurado a extrema centralização do tipo americano. Não obstante, são inegáveis os resultados que tem dado” (Souza Reis, 1924, p. 12). Os dados apresentados pelo autor são reveladores: o número de contribuintes passou de quase 3,5 milhões em 1917 para 7,2 milhões em 1920, indicando a capacidade do sistema de ampliar rapidamente sua base de arrecadação.

Com base nessa análise, Souza Reis formula seu modelo para ser implementado no Brasil: “Nesse rumo seria preferível seguir o sistema dos Estados Unidos, do qual, aliás, se aproxima a organização proposta”. Segundo ele, a implantação do imposto de renda exigiria uma estrutura mais “simples”, que se valesse do aparelho já existente do Tesouro Nacional. As declarações seriam recebidas, examinadas e organizadas em listas nominais para o lançamento do imposto. Cada estado da Federação deveria constituir uma “região do Imposto sobre a Renda”, com uma delegacia regional situada na capital, responsável por coordenar o trabalho das coletorias e mesas de renda. Essas instâncias locais cuidariam do envio e recebimento

das declarações, bem como do cadastro dos contribuintes, articulando centralização normativa com execução descentralizada (Souza Reis, 1924).<sup>11</sup>

O núcleo jurídico do projeto aparece na regulamentação do artigo 31 da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, que instituiu o imposto geral sobre a renda. Souza Reis destaca que se trata de uma tributação sobre o conjunto dos rendimentos, abrangendo tanto o capital quanto o trabalho. O imposto incidiria sobre: (i) comércio e qualquer outra exploração industrial e agrícola; (ii) capital e valores mobiliários; (iii) ordenados públicos e particulares, bem como remunerações sob qualquer título e forma contratual; e (iv) o exercício de profissões não comerciais não compreendidas nas categorias anteriores” (Souza Reis, 1924, p. 15).

Entretanto, o autor chama atenção para uma lacuna relevante do sistema: a exclusão de três classes fundamentais – o capital aplicado em imóveis urbanos, os capitais investidos em propriedades rurais não construídas e o emprego conjunto de capital e trabalho na exploração agrícola. Segundo Souza Reis, essa exclusão implicava a isenção da “mais poderosa classe do país”, o que comprometia a justiça fiscal do imposto. Apenas a parte “industrial” da agricultura estaria sujeita à tributação. Para fundamentar essa distinção, o autor recorre a Jean-Baptiste Say, em texto de 1803, e a Yves Guyot (1914),<sup>12</sup> lembrando que a agricultura prepara a produção com o auxílio de agentes naturais, enquanto a manufatura transforma os produtos por meio da separação, mistura e combinação de matérias-primas. Assim, a cultura da cana seria agrícola, ao passo que a produção de açúcar configuraria atividade manufatureira.

---

<sup>11</sup> Em comentário realizado nos anos 1930, Aliomar Baleeiro destaca que a solução para países organizados em federação, os tributos de base larga, como o Imposto de Renda, deveriam ser de responsabilidade da União, enquanto impostos de base territorial, como de consumo, poderiam ser de responsabilidade regional: “A experiência da América e da Suíça demonstra a sabedoria desse princípio em relação ao imposto de renda. Nesses países, somente depois de transferidos a competência federal os impostos sobre a renda revelaram a sua produtividade. Também na Alemanha, após a guerra, passou o ‘Einkommensteuer’ ao poder central, embora com participação das entidades locais” (Baleeiro, 1938, p. 37).

<sup>12</sup> Yves Guyot (1843-1928). Economista liberal francês, jornalista e político, autor de diversos estudos sobre finanças públicas e política fiscal, entre eles *La science économique* (1914). Guyot foi um crítico frequente da tributação excessiva sobre a agricultura, defendendo que a produção agrícola estaria sujeita a riscos naturais e margens de lucro mais instáveis. Sua obra teve ampla circulação internacional e influenciou debates sobre imposto de renda e justiça fiscal no início do século XX, inclusive fora da França.

O projeto também dedica atenção às isenções, como as concedidas a magistrados e a determinados segmentos do funcionalismo público estadual e municipal (Souza Reis, 1924, p. 23), dialogando com a literatura técnica contemporânea, como *Income Tax Procedure* (1923), do especialista em finanças públicas nos Estados Unidos, Robert Montgomery.<sup>13</sup> Quanto aos rendimentos isentos, Souza Reis observa que, conforme a Lei nº 4.783, seriam tributados apenas os rendimentos produzidos no Brasil. Antecipando críticas sobre a possível evasão de capitais, o autor argumenta que tal risco seria limitado, uma vez que o imposto de renda já existia em outros países, com alíquotas muito mais elevadas, “incomparáveis às modestíssimas da nossa lei” (Souza Reis, 1924, p. 30).

O projeto de regulamentação elaborado por Souza Reis, portanto, revela não apenas uma proposta técnica de organização administrativa, mas uma concepção mais ampla de modernização fiscal do Estado brasileiro. Ao articular experiências internacionais, limitações institucionais nacionais e preocupações com justiça tributária, o autor oferece um retrato preciso dos desafios enfrentados pela Primeira República na tentativa de implantar um imposto direto de base ampla. Mais do que um simples regulamento, o texto constitui uma fonte privilegiada para compreender a formação do pensamento fiscal-administrativo no Brasil e os obstáculos históricos à consolidação do imposto de renda como instrumento central de financiamento do Estado.

A regulamentação ocorreria com a aprovação dos Decretos nº 16.580 e nº 16.581 de setembro de 1924 e com a instituição do primeiro Conselho de Contribuintes do Imposto de Renda, cuja comissão técnica seria chefiada pelo ex-Ministro da Fazenda, Leopoldo de Bulhões. Conforme Aliomar Baleeiro, foi a Lei de 31 de dezembro de 1925 que formou o sistema brasileiro de Imposto de Renda, com a bipartição do tributo mais próximo do modelo francês, mantendo um imposto cedular, discriminado e variável conforme categoria, e outro imposto complementar progressivo que recaía sobre a renda global (Baleeiro, 1938). A estrutura de

---

<sup>13</sup> Robert H. Montgomery (1872-1953). Contador e professor norte-americano, autor de *Income Tax Procedure* (1923), obra amplamente utilizada como manual técnico nos Estados Unidos. Montgomery sistematiza procedimentos de declaração, fiscalização e arrecadação do imposto de renda federal, refletindo o alto grau de centralização e profissionalização da *Bureau of Internal Revenue*. A citação por Souza Reis indica contato direto com a literatura técnica contemporânea e reforça a influência do modelo norte-americano na proposta brasileira.

arrecadação, por sua vez, seguiria o modelo dos Estados Unidos, conforme preconizava Souza Reis.

Ainda na década de 1920, progressivamente o tributo alcançaria crescente parcela da população, saltando de pouco mais de 80 mil contribuintes em 1924 para quase 300 mil em 1929 (Souza Reis, 1930). Não há dúvidas de que o imposto passava a fazer parte da realidade do país, mas talvez sem a capacidade de construir uma sociedade menos desigual como justificativa comum nas manifestações em defesa de sua aprovação.

#### 4. Considerações finais

A história da criação do Imposto de Renda no Brasil pode ser encarada como mais um ilustrativo capítulo dos meandros da circulação de ideias econômicas no país. Como tratado na literatura nacional, era no ambiente da prática que se estabeleceu um dos mais expressivos espaços para avaliar a assimilação ou produção de ideias econômicas no país. Em instituições como o Banco do Brasil, o Ministério da Fazenda e, mais tarde, na SUMOC ou BNDE, ou em contextos simbólicos como de reformas cambiais, políticas de emissão bancária ou projetos de desenvolvimento econômico, a circulação internacional de ideias econômicas no Brasil foi instrumento para justificar a assimilação, a adaptação ou, inclusive, a elaboração reflexões mais autônomas sobre a economia brasileira.

O Imposto de Renda, portanto, insere-se num desses contextos privilegiados para a análise de como as ideias econômicas foram mobilizadas no país. No presente artigo, avaliamos dois contextos e personagens que tiveram grande relevância nesse processo: no início da República, com as reflexões de Rui Barbosa apresentadas em seu relatório de Ministro da Fazenda; e, logo depois da aprovação do Imposto de Renda, com os textos de Francisco Tito de Souza Reis, responsável pela regulamentação do imposto na década de 1920.

Nos dois casos é possível perceber um diálogo dos autores com a literatura e com experiências internacionais. Não nos restam dúvidas de que parte da intelectualidade brasileira mantinha uma formação cosmopolita, assimilando uma produção atualizada sobre as questões econômicas e esbanjando conhecimento sobre o funcionamento das instituições de outros tantos países. Rui Barbosa e Souza Reis, fosse com maior pro-

fundidade teórica ou maior preocupação prática, percorreram as ideias econômicas internacionais para defender seus projetos sobre o Imposto de Renda. Não se tratava de simples assimilação de estruturas ou projetos, mas de propostas mediadas por diferentes referências e modelos, adaptados ao sabor das especificidades da sociedade e da economia brasileiras.

Nesse sentido, os avanços alcançados no processo de aprovação e estabelecimento da nova estrutura tributária, que percorreu longas décadas para se estabelecer finalmente nos anos 1920, demonstram a consciência de parcela dos legisladores e intelectuais brasileiros com a transformação da sociedade brasileira. Pressionados por novas fontes de receita, fosse por exigências mais conjunturais, como crises econômicas ou guerras, fosse pela maior complexidade da economia, seguindo a ideia da “Lei de Wagner”, o Imposto de Renda emerge como uma fonte necessária para apoiar as finanças do Estado. Não obstante, a despeito da tendência de adesão ao imposto pelo seu caráter progressivo nos modelos percorridos pelos personagens analisados, no Brasil, o Imposto de Renda terá pouco papel em promover a justiça social, representando o caráter conservador da sociedade brasileira.

## Referências

ABREU, M. P. *O Brasil e a economia mundial, 1850-1950*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

ABREU, M. P. Os *funding loans* brasileiros: 1898-1931. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 32, n. 3, 2002.

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

BARBOSA, R. Brasil. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa apresentado em janeiro de 1891*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BAPTISTA, H. *Ministério de Estado dos Negócios da Fazenda no Anno de 1920*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1922a.

BAPTISTA, H. *Ministério de Estado dos Negócios da Fazenda no Anno de 1921*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1922b.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1988] 2000.

BLOCH, H.-S. The evolution of French taxation: an historical sketch. *The Bulletin of the National Tax Association*, v. 25, n. 9, p. 266-273, 1940.

BRUZZI CURI, L. F. *Nationalökonomie nos trópicos: pensamento econômico alemão no Brasil, 1889-1945*. São Paulo: Hucitec, 2021.

BRUZZI CURI, L. F. O socialista de Estado e o “homem rico”: Amaro Cavalcanti e a ciência das finanças públicas no final do século XIX. *História Econômica e História de Empresas*, v. 29, n. 2, 2026.

CALOGERAS, J. P. *Ministério de Estado dos Negócios da Fazenda no anno de 1915, 27º da República – volume I*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1915.

CARDOSO, J. L. Reflexões periféricas sobre a difusão internacional do pensamento econômico. *Nova economia*, v. 19, n. 2, 2009.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, [1977] 2007.

CAVALCANTI, S. de A. *Histórico dos impostos de consumo*. Vol. II. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda/Imprensa Nacional, 1924.

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

DINIZ, A. F. *As representações do Encilhamento*. São Paulo: USP, 1996 (Dissertação de Mestrado da USP).

ELY, R. *Problems of today*. New York, 1888.

FREIRE, F. F. de O. Brasil. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro da Fazenda Felisbello Firmo de Oliveira Freire, apresentado em abril de 1894*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894.

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)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, [1959] 2007.

GAMBI, T. As finanças públicas no debate monetário brasileiro, 1915-1923. *História Econômica e História de Empresas*, v. 29, n. 2, 2026.

GRANDI, G.; SAES, A. Tarifas alfandegárias e indústria no Brasil durante a primeira república. In: GRANDI, G.; FALEIROS, R. N. *História econômica do Brasil: primeira república e era Vargas*. Niterói: EDUFF, 2020.

GROSSFELD, B.; BRYCE, J. D. Brief Comparative History of the Origins of the Income Tax in Great Britain, Germany and the United States. *American Journal of Tax Policy*, n. 2, p. 211-252, 1983.

LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

MARTINS, A. L.; OLIVEIRA, F. M. de. *CARF 95 anos: cada vez mais transparente, efetivo e conectado*. São Paulo: ALM Comunicação, 2020.

MEDEIROS, M. *Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

NÓBREGA, C. B. da. *80 anos de imposto de renda no Brasil*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2003.

ORTIGÃO, A. B. R. Parecer apresentado pelo Exmo Sr. A. B. Ramalho Ortigão. In: BAPTISTA, H. *Ministério de Estado dos Negócios da Fazenda*

*no Anno de 1921*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1922.

PELÁEZ, C. M; SUZIGAN, W. *História monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Brasília: Editora UnB, 1981.

PERISSINOTTO, R. M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: Editora Unicamp, 1994.

PESSOA, E. *Anais da Câmara dos Deputados, 1920, tomo I. Período: 28 de abril a 31 de maio de 1920*. Fala do presidente da República Epitácio Pessoa. Rio de Janeiro, 3 de maio de 1920.

PIKETTY, T. *O capital do século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

SAES, F. A. M. *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira: o caso da São Paulo Tramway, Light and Power Company*. São Paulo: Hucitec, 1986.

SELIGMAN, E. R. A. *The income tax: a study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad*. New York: University of Michigan Library, 1911.

SILVA, B. *Evolução do Imposto de Renda no Brasil*. Comissão da Reforma do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

SOUZA, P. F. de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018.

SOUZA REIS, F. T. de. *O Imposto de Renda em seis anos de adaptação no Brasil 1924-1929*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930.

SOUZA REIS, F. T. de. *Projecto de regulamento do imposto de renda apresentado ao Exmo Sr. Dr. Raphael de Abreu Sampaio Vidal, Ministro da Fazenda*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924.

VARSAÑO, R. Evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, 1997.

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