

**HISTÓRICO DO IMPOSTO DE RENDA  
NOS ESTADOS UNIDOS**

---



### Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy\*

Os Estados Unidos da América do Norte se desenvolveram em modelo de colonização de povoamento. Europeus (especialmente ingleses, escoceses, irlandeses, numa primeira leva) deixavam países de origem e emigravam com intenções perenes, duradouras (Daniels, 2002, p. 30 et seq.). Ao contrário de portugueses e espanhóis, na América Latina não havia objetivo imediato e direto para com o lucro fácil. Forçados por perseguições religiosas e políticas, emigrantes buscavam refúgio. Desde 1607, quando três barcos liderados pelo Capitão Christopher Newport atingiram a baía de Chesapeake, formatou-se comportamento marcado por forte sentimento de responsabilidade, temperado por puritanismo radical (Carlson, 2000, p. 114 et seq.). A triunfar a tese de Max Weber, o trabalho era resposta à imaginária exigência de substrato divino. Glorificava-se o ideário religioso mediante diligente atuação no meio. A acumulação decorrente era constatação de que a graça fora alcançada. O modelo weberiano especulava em torno de sutil comunhão entre meio ambiente e conduta humana (Turner; Factor, p. 39).<sup>1</sup> Público e privado eram mediados por valores religiosos. Rígido código não tolerava transgressões.

Ainda no século XVII documentos selavam contornos que desenhavam tensão entre intimidade, condução de negócios públicos e ampla vigilância. O acordo do Mayflower (1620), o modelo de caridade cristã de John Winthrop (1629), os textos de Roger Williams (1644), a carta de Massachusetts (1648), a carta de Rhode Island (1643), a Constituição fundamental da Carolina (1669), o modelo de governo de William Penn (1682) e a carta da liberdade de Nova Iorque (1683) atestavam contraste entre governos fortes, poderosos e a busca de liberdade individual (Hall;

\* Procurador da Fazenda Nacional, doutor e mestre pela PUC-SP, H. Humphrey na Universidade de Boston.

<sup>1</sup> "The effect of Weber's alternative picture of human conduct is to place conscious Intentions and biological causes on par with one another. Each can serve as cause of human conduct, but in most cases the determinants are largely or wholly biological." Tradução e adaptação livre do autor: O resultado da alternativa concepção de conduta humana de Weber é de colocar intenções conscientes e causas biológicas lado a lado. Ambas determinam a conduta humana, porém na maioria dos casos as determinantes são prioritariamente biológicas.

Wieck; Finkelman, 1996, p. 13). Essa contrariedade marcará a relação da colônia com a Inglaterra e mais tarde a posição do indivíduo em face do Estado. A tributação oferece privilegiado campo de pesquisa para aferição de tais premissas. Aumento de impostos determinou movimento que culminou na independência dos Estados Unidos. O atual debate entre republicanos e democratas tem a tributação como questão central. Entende-se que elevados impostos engessam o modelo econômico (Eisenstein, 1961), e nesse ponto conservadores e liberais entendem-se perfeitamente.

A colônia norte-americana sempre fora exuberante fonte de imposições tributárias. Ingleses combateram franceses durante a Guerra dos Sete Anos (1756-1763) e se saíram vitoriosos. Tratou-se, todavia, de vitória de Pirro, pois ao fim da guerra os cofres do governo britânico estavam esgotados (Durant, 1967, p. 38 et seq.). De modo a implementar rápida reabilitação das finanças públicas, ingleses instituíram exações sobre chá, açúcar, circulação de mercadorias (Nevins; Commager, 1992, p. 68 et seq.), gerando protestos e indignação. Norte-americanos escudaram-se na concepção de que sem representação não poderia haver tributação, pelo que se sentiam espoliados, roubados, humilhados.

A década de 1770 presenciou querelas que identificavam animosidade entre ingleses e colonos norte-americanos (Finkelman, 2002, p. 26 et seq.). Registre-se influência do movimento iluminista,<sup>2</sup> que advogava liberdade contra abusos do estado mercantil acumulacionista da era absolutista. Emigrantes que deixaram a Inglaterra por motivos de perseguição passaram a viver novamente momentos difíceis, por conta da presença da metrópole na vida comercial e política da colônia.

Em março de 1770, simples fato que começou como nervosa troca de bolas de neve redundou em três mortes e alguns ferimentos. É lembrado como o *massacre de Boston* (Zobel, 2002, p. 69 et seq.). Em dezembro daquele ano o episódio foi julgado por tribunais locais. Segundo estudioso da história do direito norte-americano:

O caso foi um marco no caminho para a revolução americana. Não obstante uma atmosfera politicamente hostil, dois julgamentos razoavelmente justos foram conduzidos e o conceito de autodefesa foi sustentado (Dicanio, 1994, p. 39 et seq.).<sup>3</sup>

Troca de insultos entre ingleses e colonos repetia-se em vários lugares. Discussões judiciais deram-se em grande número. Esses relatos são espelhos da vida das comunidades (Friedman, 2002, p. 26).<sup>4</sup> O estado de belicosidade entre ingleses e colonos cresceu em meados do século XVIII. Ainda em dezembro de 1773, comerciantes de Boston, disfarçados de índios, jogaram carregamentos de chá no mar, em protesto a imposições tributárias que favoreciam ingleses em prejuízo dos

<sup>2</sup> Isaac Kramnick, *The portable enlightenment reader*, oferece panorama da ilustração, com textos de Kant, D'Alembert, Diderot, Beaumarchais, Condorcet, Bacon, Newton, Cotes, Voltaire, Buffon, Franklin, Bayle, Locke, Hume, Paine, Jefferson, Bentham, Rousseau, Smith, Reynolds, Gibbon, entre outros.

<sup>3</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "This case was a landmark on the road to the American Revolution. Despite a politically hostile atmosphere, two reasonably fair trials were conducted and the concept of the right of self-defense was upheld."

<sup>4</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "The court records, in some ways, are mirrors of the whole life of the community."

colonos (Nevins; Commager, 1992, p. 75 et seq.). O episódio é lembrado como o *Boston tea party*, isto é, a festa de chá de Boston, e até hoje é indicativo da ira que a tributação excessiva pode gerar. O movimento que culminou em 4 de julho de 1776 com a declaração de independência dos Estados Unidos pode ser configurado como rebelião que decorre de injustiças resultantes de demasiada tributação. O mote que oxigenou o movimento de independência nos Estados Unidos dá-nos conta de que tributação sem representação é tirania (*taxation without representation is tyranny*). Alegoricamente, ingleses destruíram a galinha dos ovos de ouro e, em perspectiva que traduz inocência conceitual, teriam sido vítimas da própria ganância. A Declaração de Independência dos Estados Unidos elencava imposição de impostos sem consentimento como uma das causas determinantes da separação.<sup>5</sup> A idéia radica em John Locke (Parry, 1978, p. 115), que simpatizava com rebeldes que advogavam liberalismo (Granston, 1996, p. 252) e que insistia que toda tributação deveria ser precedida da autorização de quem suporta o ônus do pagamento de impostos:

[...] os governos não podem ser sustentados sem grande custo, e isso significa que todos que gozam parcela de proteção devem pagar ao Estado suas porções para a manutenção do mesmo. Mas isso com o consentimento do governado, isto é, com o consentimento da maioria, seja por ela mesma, ou pelos representantes por ela escolhidos (Locke, 1965, p. 408).<sup>6</sup>

Admite-se que gastos públicos eram modestos no início da colonização inglesa da América do Norte, dadas as pequenas responsabilidades e tarefas assumidas pelos governantes. Ao que consta, não havia nenhum serviço público de proteção ao habitante da colônia, que não passasse do trivial (Earle, 1992, p. 325 et seq.). Em que pese a liberdade religiosa, que proíbe qualquer benefício público para entidades de religião (Ivers, 2002, p. 98 et seq.), consta que o Estado de Connecticut previa certo tributo que era orientado para a igreja e seus pastores (Paul, 1954, p. 3).

Circunstância semelhante deu-se no Estado da Virgínia, que em 1763 conheceu famosa ação judicial protagonizada pelo Reverendo James Maury (Dicano, 1994, 35 et seq.). A igreja anglicana da Virgínia era financiada por impostos pagos pelos colonos. Uma lei de 1748 fixava o salário dos pastores anglicanos em dezesseis mil libras de tabaco por ano. Em 1755 e em 1758, quedas na produção determinaram pagamento em papel-moeda, que desvalorizava, diminuindo indiretamente os salários dos ministros religiosos. O Reverendo James Maury ajuizou ação requerendo pagamento de salário integral, além de valores a título de prejuízos sofridos. A defesa denunciou a ganância do clero e conseguiu condenação irrisória. Ainda, no resto da colônia, tributava-se o comércio. Em fins do século XVIII

<sup>5</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "For imposing taxes on us without our Consent."

<sup>6</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "[...] Governments cannot be supported without great Charge, and 'tis fit every one who enjoys his share of the Protection, should pay out of his Estate his proportion for the maintenance of it. But it still must be with his own Consent, i.e. the Consent of the Majority, giving it either by themselves, or their Representatives chosen by them."

o pagamento de impostos veio finalmente a ser tido como um ato romanticamente honrável, ou mesmo como amável e quixotesca manifestação de excentricidade (Paul, 1954, p. 5).<sup>7</sup>

A constituição política que decorreu do movimento de independência deu amplos poderes ao governo central. Venceu a tese de Hamilton, Marshall, Story e Webster, que previam governo central forte, em face do pensamento de Jefferson, Madison e Rouane, que pensavam em maior autonomia para os Estados. Assim,

A nova constituição, adotada naquele ano, deu amplos poderes ao governo federal. No primeiro artigo, os pais da pátria delegaram ao governo federal o poder de lançar e coletar impostos, taxas, contribuições de modo a pagar dívidas e providenciar a defesa comum e o bem geral dos Estados Unidos (Paul, 1954, p. 5).<sup>8</sup>

Os primeiros tributos criados pela jovem república provocavam ressentimento e afirma-se que em 1790 membro do legislativo dissera que chegaria o tempo em que um homem pobre não conseguiria lavar a camisa sem ter que pagar impostos (Paul, 1954, p. 6).<sup>9</sup> Benjamin Franklin preocupava-se também com excessos na tributação, valendo-se de metáforas para caracterizar orgulho e preguiça como tributos indiretos; moralismo e ascetismo que bem caracterizam seu pensamento (Franklin, 1961, p. 188). Em 1798 o Congresso, prevendo possível guerra contra a França, lançou tributos gerais. Bem conhecida em centros urbanos, a legislação não fora adequadamente divulgada em áreas rurais. No noroeste da Pennsylvania, área de predominante presença alemã, a falta de conhecimento das novas regras propiciou conflitos entre colonos e autoridades. Vinte e três desses colonos foram presos e acusados de traição. John Fries, emigrante alemão, forçou as autoridades locais a libertarem os presos. Entendeu-se em Washington que o movimento tratava-se de conspiração. Tropas federais foram enviadas para a região. John Fries foi preso, julgado, condenado a morte por enforcamento; porém foi perdoado pelo presidente John Adams (Diciano, 1994, p. 65 et seq.). Subseqüente guerra travada com a Inglaterra em 1812 conheceu mais tributos, que incidiam sobre propriedade urbana, escravos, açúcar, bebidas alcoólicas, leilões.

Norte e sul desenvolveram-se de maneira diferente, o que determinará mais tarde (1861-1865) a Guerra Civil, que até hoje marca a identidade norte-americana (Brogan, 2001, p. 289 et seq.). O norte defendia forte tributação para produtos importados e nenhuma tributação para a exportação. Queriam altas tarifas protetoras da indústria então em rápido desenvolvimento. Os sulistas protestavam por baixas alíquotas de importação, pelo que poderiam desenvolver a lavoura monocultora do tabaco, do açúcar, do algodão. Assim:

<sup>7</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "The payment of taxes came finally to be regarded as a romantically honorable act, or even as a sort of amiable and quixotic manifestation of eccentricity."

<sup>8</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "The new Constitution, adopted in that year, gave ample powers to the Federal government. In the First Article the forefathers delegated to the Federal Government the power to lay and collect taxes, duties, imposts, and excises 'in order to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States.'"

<sup>9</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "This tax system excited much resentment. 'The time will come,' said one member of Congress in 1790, 'when the poor man will not be able to wash his shirt without paying a tax.'"

Uma batalha seguiu-se entre os industriais do norte, que queriam altas tarifas para proteger seus negócios, e os latifundiários do sul e fazendeiros do oeste, que por outro lado queriam mercadorias importadas por baixos preços (Paul, 1954, p. 7).<sup>10</sup>

Os Estados sulistas decretaram-se em secessão e organizaram-se em regime de confederação. A questão da abolição da escravidão oxigenou conflito que opôs o norte industrial e liberal ao sul agrícola e escravocrata (Fehrenbacher, 1978, p. 285 et seq.). A manutenção da máquina de guerra do norte exigiu recursos. O imposto de renda foi criado pelo Presidente Abraham Lincoln (Hofstadter, 1989, p. 119 et seq.) nesse contexto. Os objetivos fiscais eram claros: levantamento de dinheiro para que os nortistas pudessem fazer frente aos sulistas em guerra fratricida que alongou-se por quase meia década. Em julho de 1862 o imposto de renda (*income tax*) recebeu seus contornos definitivos e fora lançado e cobrado entre os nortistas. George S. Boutwell coordenará a agência coletora recém-criada,

Mas confusão e evasão mantiveram os recolhimentos de valores desapontadamente baixos. O volume total de declarações do primeiro exercício fiscal foi metade da estimativa original (Paul, 1954, p. 10).<sup>11</sup>

O momento ensejou debate entre políticos, publicistas, financistas, a propósito das qualidades e problemas da tributação sobre a renda. Para Justin S. Morrill o imposto de renda tornar-se-ia a mais justa de todas as exações, porém seria dificilmente administrado e coletado (Paul, 1954, p. 14). Ele acreditava que grandes fortunas não seriam alcançadas e afirmava que “todo homem ficaria feliz se seu vizinho pagar a justa proporção” (Paul, 1954, p. 14).<sup>12</sup> Propôs que declarações de imposto de renda deveriam ser feitas sob juramento, e a idéia de certa forma triunfou, dada a natureza que envolve o preenchimento e encaminhamento de informações às autoridades fiscais. Lewis W. Ross, advogado de Illinois, argumentou que o imposto de renda progressivo era o único tributo que não seria transferido do capitalista para o consumidor (Paul, 1954, p. 14). James A. Garfield, que mais tarde seria presidente dos Estados Unidos, observava que o imposto de renda era essencialmente injusto porque taxava o trabalhador por conta das próprias mãos e o capitalista com base em investimentos. Sugeriu alíquotas bem diferenciadas em favor do trabalho em detrimento da riqueza improdutiva (Paul, 1954, p. 14). A Guerra Civil também determinou processo inflacionário (Klingaman, 2002, p. 207 et seq.), aferido pela jocosidade da seguinte passagem:

Antes da guerra eu ia ao mercado com dinheiro em meu bolso e trazia as compras em uma cesta; agora, eu levo o dinheiro numa cesta e trago as compras em meu bolso (Paul, 1954, p. 19).<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "A struggle ensued between the industrialists of the North on the one hand, who wanted a high tariff to protect their enterprises, and the planters of the South and farmers of the West on the other hand, who wanted cheap imported goods."

<sup>11</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "But confusion and evasion kept collections disappointingly low. Total returns of the first fiscal year of operation were less than one-half of original estimates."

<sup>12</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "Every man would be content provided his neighbor paid his just proportion."

<sup>13</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "Before the war I went to market with the money in my pocket, and brought back my purchases in a basket; now, I take the money in a basket and bring the things home in my pocket."

Com o fim da guerra em 1865 (Foner, 1990, 148 e ss.) foi inevitável o debate em torno da extinção ou da redução da tributação sobre a renda. Não havia mais despesas com o conflito, porém débitos precisavam ser pagos e a União Federal necessitava de recursos. O fervor patriótico se fora e aqueles que haviam se conformado com o imposto de renda nos tempos da guerra tornaram-se enfáticos críticos da exação. Em 1866 Goldwin Smith objurgou tendências socialistas no imposto de renda e James A. Garfield voltou à carga, imputando ao imposto de renda epítetos de inconstitucionalidade, falta de ética e de sociabilidade (Paul, 1954, p. 24). Para o nova-iorquino Dennis McCarthy o imposto de renda era desigual, encorajava o crime, fazia do agente fiscal um espião e “o povo exige [...] que não seja renovado, mas que morra de morte natural e que desapareça no futuro como desaparecerão todos os males da Guerra Civil.” (Paul, 1954, p. 14).<sup>14</sup>

O debate foi denso e persistia na década de 1870. Entre os defensores do imposto de renda, Washington Townsend identificou na luta contra essa forma de tributação uma revolta produzida e arquitetada pelo gigante capital, por colossais fortunas, por rendas extraordinárias; a oposição à tributação, segundo o político da Pennsylvania, não vinha das massas. Pierre Lorillard capitaneava os opositores ao imposto, reputando a exação como premiadora da fraude (Paul, 1954, p. 28). Tem-se a impressão todavia de que as virtudes do imposto de renda da Guerra Civil foram maiores do que os vícios. Proporcionou recursos em momento crítico da história norte-americana, quando certamente outros métodos teriam falhado. Em seu grande ano, 1866, gerou 73 milhões de dólares. Propiciou experiência tributária que se tornará característica na vida norte-americana (Paul, 1954, p. 29). Pressões contrárias venceram (McDonald, 1994, p. 280)<sup>15</sup> e em 1872 o imposto de renda foi revogado (Andrews, 1999, p. 6).

No entanto, em 1894 um imposto de 2% será cobrado sobre rendas superiores a quatro mil dólares. Renascia o imposto de renda. Trabalhadores braçais não seriam alcançados pela tributação, ganhavam menos do que os valores referenciais (Irons, 2000, p. 244); o novo imposto de renda recaía sobre classes privilegiadas. Novamente o debate freqüenta jornais, púlpitos, tribunas. E, por causa do avanço da burocracia e do referencial institucional do poder judiciário, a matéria ronda os tribunais. A questão chegou à Suprema Corte em 1895, quando declarou-se a inconstitucionalidade desse novo imposto de renda.<sup>16</sup> Nos dizeres de Bernard Schwartz, historiador daquele tribunal, o caso *Pollock vs. Farmer's Loan & Trust Co.* ilustra como o Judiciário norte-americano usa a Constituição para proteger a propriedade privada dos ataques governamentais (Schwartz, 1995, p. 184 et seq.). A discussão em torno do imposto de renda ilustra como motivos políticos justificam menoscabo com os precedentes (Bloomfield, 1992, p. 234 et seq.).

<sup>14</sup> Tradução e adaptação livre do autor. “The people demand [...] that it shall not be renewed, but left to die a natural death and pass away into the future as pass away all the evils growing out of the Civil War.”

<sup>15</sup> Para uma visão do papel do presidente da república no cumprimento da lei.

<sup>16</sup> 157 U.S. 429, 158 U.S. 601 (1895).

O nova-iorquino Charles Pollock, homem muito rico, ajuizou uma ação em face do banco Farmer's Loan & Trust Co., do qual era acionário, objetivando prestação jurisdicional que proibisse o banco de recolher valores de imposto de renda, como previstos na lei de 1894. Era evidente a má-fé do autor da ação, porque, em conluio com o banco, restava clara a intenção de evitar a tributação. O banco contestou a ação, inusitadamente ratificando os termos da inicial, pelo que a lei criadora do imposto de renda seria inconstitucional. É que a seção 9 do artigo II da Constituição dos Estados Unidos indica que impostos diretos só podem ser lançados em proporção direta entre a população dos Estados. Isto é, devem ser aplicadas as mesmas alíquotas para todos os cidadãos, sem nenhuma exceção baseada na renda, verificada a posição do Estado no fisco e apreciada a divisibilidade do encargo e do resultado da tributação. Alíquotas decorrentes de renda referenciada em quatro mil dólares feriam o texto constitucional, na medida em que não se respeitava a proporcionalidade entre todos os cidadãos (McNulty, 1999, p. 6). A União Federal não intervém como parte, mas como *amicus curiae* (Gifis, 1996, p. 24), instituto típico do direito norte-americano, que viabiliza intervenção no processo de detentor de informação ou interesse direta ou indiretamente ligado à causa.

A corte num primeiro momento dividiu-se. Joseph Choate, eminente advogado de Wall Street, falava pelos interesses da bolsa de valores e criticava o novo imposto de renda como comunista nos propósitos e tendências (Irons, 2000, p. 244), alertando que nenhum juiz viveria o bastante para julgar um caso que envolvesse questão mais importante do que essa, que versava sobre direitos fundamentais de propriedade atacados por populismo barato. Cinco juízes foram convencidos por Joseph Choate e votaram contra a nova exação. O presidente da corte, Melville W. Fuller, expressou a opinião da maioria e sustentou a inconstitucionalidade da tributação sobre a renda, com base no fato de que a incidência não se fazia nas proporções permitidas pela Constituição. Em voto vencido, o juiz Henry Brown observou que a decisão fez prevalecer interesses da classe dominante em face do poder de tributar. O debate persistiu, todavia, nos meios de comunicação e a decisão foi objeto tanto de críticas como de calorosos aplausos.

A intervenção do Estado na vida do indivíduo forneceu o substrato ideológico que marcou uma época. O desenvolvimento do modelo capitalista gerava fortunas que exigiam espaço livre de ingerências do Estado, como condição de crescimento. E, nesse sentido, a essência da decisão proferida no caso Pollock vs. Farmer's Loan and Trust Co. Enquanto isso, a economia sulista, ainda dependente de uma mão-de-obra barata e desqualificada, egressa da Guerra Civil, protestava por legislação ensejadora de políticas segregacionistas. Em 1896 no caso Plessy vs. Ferguson a Suprema Corte legitimou a doutrina do *separate but equal* justificadora da segregação racial. O Poder Judiciário parecia coordenado com o modelo econômico.

No entanto, no início do século XX um novo paradigma de Estado desenha-se na América do Norte. Ampliam-se responsabilidades administrativas e o governo federal passa a ser provedor de serviços, cuja demanda reflete pluralismo, marca

de país de migração recente (Rorabaugh; Critchlow, 1994, p. 369 e ss.). O desenvolvimento da indústria e a conseqüente urbanização enfrentam dificuldades, vencidas por meio da interferência do Estado, que carece de recursos. Simultaneamente, desenvolve-se política externa que exige vigilância, forças hábeis, adestradas, o que consome dinheiro, planejamento. Guerra contra a Espanha, questão cubana e problemas na América Latina, a par de convulsões internas vinculadas ao processo de recebimento de emigrantes, ocupação de vasto território, relacionamento com grupos indígenas nativos,<sup>17</sup> demandam Estado mais eficiente. Presságios da Primeira Guerra Mundial que começara em 1914 quebram certa postura isolacionista, exigindo a preparação dos Estados Unidos para o grande conflito, do qual sairão como potência mundial, credora dos europeus (Nevins; Commager, 1992, 386 et seq.).

Ainda em 1909 o presidente Taft propôs ao Congresso uma reforma tributária (Waltman, 1985, p. 4), levada a cabo a partir de 1913 pelo presidente Woodrow Wilson (Paul, 1954, p. 100 et seq.), que logo após tomar posse convocou reunião extraordinária com o Congresso, para discutir mecanismos para tributar a renda. Os parâmetros fizeram-se com base na décima sexta emenda à Constituição dos Estados Unidos, proposta em 12 de julho de 1909 e ratificada em 3 de fevereiro de 1913 (Jordan, 2000, p. 50). Venceu-se o obstáculo que no passado justificara a decisão da Suprema Corte que dera pela inconstitucionalidade do imposto de renda em 1895.

Recapitulando, segue nota que indica a natureza da decisão que no passado repeliu a tributação sobre a renda:

[...] O imposto de renda, raciocinava a Corte, representava tributação sobre aluguéis, que decorriam do direito de propriedade. A propriedade, base tributária do imposto de renda, fazia do mesmo tributaçãõ incidente sobre a terra. De acordo com a visão que a Suprema Corte tinha da história, os pais da pátria haviam igualado tributação sobre a terra e tributação direta. A Constituição especificava que qualquer imposto direto cobrado pelo governo central deveria ser dividido entre os Estados com base na população. Conseqüentemente, porque o imposto de renda não era assim distribuído, era inconstitucional (Waltman, 1985, p. 4).<sup>18</sup>

O principal óbice, pois, encontrava-se na necessidade de divisão do imposto entre os Estados da Federação, o que exigia censo e cálculos específicos. A Emenda 16 abriu caminho para implemento de tributação definitiva sobre a renda, especificando fatos geradores de maneira ampla. Emendou-se a Constituição dos Estados Unidos, como segue:

<sup>17</sup> É complexa a relação do Estado com os grupos nativos nos Estados Unidos, especialmente os Cherokee, Navajo, Sioux, Pueblo, Apache, Iroquois, Cheyenne e Comanche. No início do século XX implantava-se modelo de federalismo colonial por meio de dominação (*colonial federalism through domination*) de modo que havia tendência a não se respeitar a autonomia do nativo. John R. Wunder, John P. Hussmann, Robert Lawrence e Lidsay G. Robertson, Native Americans and the law, *The Oxford Companion to American Law*, p. 575 e ss. Cherokee Nation vs. Georgia, 30 U.S. 1 (1831).

<sup>18</sup> Tradução e adaptação livre do autor. "[...] The income tax, the court reasoned, levied a tax on rents, which were received because of landownership. The landowning origins of the base of the tax made it a tax on land. According to the Court's view of history, the Founding Fathers had equated a land tax with a direct tax. On this matter, the Constitution specified that any direct tax levied by the national government had to be apportioned among the states on the basis of population. Therefore, since the income tax was not so apportioned, it was unconstitutional."

O Congresso tem poder para lançar e cobrar impostos sobre rendas, de qualquer origem, sem necessidade de divisão entre os Estados, e sem considerar o censo ou qualquer enumeração (Jordan, 2000, p. 50).

Essa terceira e última versão de imposto de renda, que seguiu à emenda constitucional, conheceu, a princípio, baixas alíquotas aplicadas a bases de cálculo de maior expressividade. Tornou-se, no entanto, a maior fonte de receita para o governo federal durante a Primeira Guerra Mundial, com alíquotas que chegaram a 77% em 1918. O imposto de renda tem permanecido como a maior fonte de recursos para a União (Slemrod; Bakija, 1999, p. 413 et seq.) desde então, e tem sido a fonte predominante desde a Segunda Guerra Mundial (Andrews, 1999, p. 6).<sup>19</sup> É reputadamente o imposto mais popular nos Estados Unidos, no sentido em que é devido por um maior número de pessoas. Em 1981, quatro quintos da população norte-americana entregou declarações de imposto de renda (Andrews, 1999, p. 6). Antes da Segunda Guerra Mundial, apenas cinco por cento dessa população preencheu declarações, exceto nos anos de 1918 a 1920, quando cerca de dez por cento desse contingente prestou as informações devidas (Andrews, 1999, p. 6).

A criação do imposto de renda em sua versão definitiva substancializou aparelho burocrático que exerce grande poder. É comum no ideário norte-americano a lembrança de que Al Capone, famoso *gangster* da era da lei seca (Jordan, 2000, p. 51),<sup>20</sup> fora preso e condenado por infrações relativas ao imposto de renda. Evasão e sonegação justificaram a prisão do mafioso; as autoridades não conseguiram capitulá-lo em outras modalidades delituosas, que não as decorrentes de suas práticas tributárias ilegais.

Alphonse “Scarface Al” Capone foi indiciado por evasão fiscal. Criado na região do Brooklyn (em Nova Iorque), abandonou os estudos ainda criança. Ganhou o apelido de “cicatriz no rosto”, “*scarface*”, na adolescência, quando foi ferido em briga de rua. Aos vinte e um anos de idade mudou-se para Chicago para ajudar um tio, que dirigia um bordel. Aos vinte e seis anos, Capone comandava mais de mil chantagistas, com folha de pagamento semanal que chegava a trezentos mil dólares. Eliminou rivais sem piedade, deu propinas a policiais, políticos, fez-se cercar de pessoas em quem confiava. Ultrajou a cidade de Chicago na década de 1920, pela seqüência de crimes marcados pela impunidade. Na posse do presidente Herbert Hoover, Frank Knox, dono do jornal *Chicago Daily News*, pediu em nome da cidade ajuda contra o criminoso. O presidente empossado teria se dirigido ao secretário do tesouro, Andrew Mellon, exigindo a prisão de Al Capone.

A vida tributária do mafioso passou a ser investigada. Capone não tinha conta bancária, não possuía propriedade em nome próprio, pagava em dinheiro tudo o

<sup>19</sup> Tradução e adaptação livre do autor. “The individual income tax was at first another low-rate, low-yield tax on relatively high incomes, but it was soon called into service as a major revenue during World War I, with a top rate as high as 77 percent in 1918. The income tax has remained a major revenue source ever since, and has been the predominant one since World War II.”

<sup>20</sup> Na verdade trata-se da décima oitava emenda à Constituição norte-americana, a *Prohibition of Liquor*. Proposta em 18 de dezembro de 1917 e ratificada em 16 de janeiro de 1919, foi revogada pela vigésima primeira emenda de 5 de dezembro de 1933.

que comprava. O agente federal Frank J. Wilson listou as compras de Capone, sem justificaco de receita prévia, a saber, ternos caríssimos, contas de telefone, carros de luxo, limusines, uma casa em Palm Beach, Flórida, um barco, entre outros itens. Enquanto isso, o agente Elliot Ness investigava as ligaes de Capone com a produo e venda ilegal de bebidas alcoólicas. Conectaram-se gastos de Capone com receitas no declaradas. Os advogados do mafioso, Michael Ahern e Thomas Nash, fizeram proposta de confisso em troca de diminuo da pena, modelo que  possível nos Estados Unidos e que recebe o nome *plea bargaining* (Gifis, 1996, p. 373). O juiz James Wilkerson, indignado, declarou que " tempo que alguém avise ao réu que  impossível barganhar em Corte Federal" (Ryan Jr., 1994, p. 359).<sup>21</sup> Capone foi condenado a onze anos de priso, multa de cinquenta mil dólares e custas processuais de trinta mil dólares, a maior quantia até ento verificada em processo dessa natureza. Preso em Chicago, foi removido para Atlanta, de onde foi transferido para Alcatraz, em So Francisco, Califórnia, penitenciria de segurana mxima. Foi hospitalizado em 1938, em avanado estado de sífilis, patologia que adquirira em libertina vida pregressa. Libertado em 1939, viveu na Flórida até sua morte em 1947, atormentado por imaginrios pistoleiros e por avanada demência. Al Capone permanece como símbolo de que no h impunidade contra o imposto de renda.

Ao longo do século XX, a legislao do imposto de renda vem sendo alterada nos Estados Unidos, em ateno s variveis da vida econmica. Criou-se perspectiva de *voluntary compliance* (Morgan, 1999, p. 1), isto , espera-se que cada pessoa informe com diligência e seriedade ganhos e dedues, pagando-se o montante devido. De modo a justificar esse comprometimento voluntrio, constrói-se modelo ideológico que espera do governo alíquotas justas e penalidades severas para sonegadores. Esse sistema vem sofrendo severas críticas desde a década de 1970, com a proliferao de prticas evasivas fiscais, os chamados *tax shelters* (Morgan, 1999, p. 1). Percebeu-se que a administrao do imposto de renda est to sobrecarregada que as chances que sonegadores teriam de complicaes so mínimas (Morgan, 1999, p. 1). De 1988 a 1998 o Congresso aprovou farta legislao que d poderes  administrao para fazer frente s falhas do modelo.

Assim, o imposto de renda nasceu nos Estados Unidos em 1862, como medida urgente tomada pela Unio com o objetivo de fazer recursos para vencer a Guerra Civil. Depois de intenso debate, o imposto de renda foi revogado em 1872. Ressurgiu em 1894 com alíquotas fixas cobradas em rendas iguais e superiores a quatro mil dólares anuais. Em 1895 foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte no caso *Pollock vs. Farmer's Loan & Trust Co.* porque no atendia orientao constitu-

<sup>21</sup> Traduo e adaptao livre do autor. "It is time for somebody to impress upon the defendant that it is utterly impossible to bargain with a Federal court."

cional que exigia incidência e divisão proporcional aos Estados da Federação. Emendou-se a Constituição em 1913, afastando-se a exigência, e subseqüentemente o Congresso instituiu o imposto de renda em sua versão definitiva,<sup>22</sup>.

## Referências

- ANDREWS, William D. *Basic federal income taxation*. New York: Aspen Law & Business, 1999.
- BLOOMFIELD, Maxwell. Politics vs. precedents. In: JOHNSON, John W. (Ed.) *Historic U.S. Court Cases 1690-1990: an encyclopedia*. New York; London: Garland Publishing, 1992. p. 234 et seq.
- BROGAN, Hugh. *The Penguin history of the USA*. London: Penguin Books, 2001.
- CARLSON, Laurie Winn. *A fever in Salem*. Chicago: Ivan R. Dee, 2000.
- DANIELS, Roger. *Coming to America*. Princeton: Perennial, 2002.
- DICANIO, Teddy. Boston massacre trials. In: KNAPPMAN, Edward (Ed.) *Great American trials, from Salem Witchcraft to Rodney King*. Detroit: New England Publishing, 1994. p. 39 et seq.
- \_\_\_\_\_. John Fries Trials. In: KNAPPMAN, Edward (Ed.) *Great American trials, from Salem Witchcraft to Rodney King*. Detroit: New England Publishing, 1994. p. 65 et seq.
- \_\_\_\_\_. The Parson's cause trial. In: KNAPPMAN, Edward (Ed.) *Great American trials, from Salem Witchcraft to Rodney King*. Detroit: New England Publishing, 1994. p. 35 et seq.
- DURANT, Will. *Rousseau and revolution*. New York: Simon and Schuster, 1967.
- EARLE, Alice More. *Home life in colonial days*. Stockbridge: Berkshire House, 1992.
- EISENSTEIN, Louis. *The ideologies of taxation*. New York: The Ronald Press, 1961.
- FEHRENBACHER, Don E. *The Dred Scott case*. New York: Oxford University Press, 1978.
- FINKELMAN Paul. Legal impact of American Revolution. In: HALL, Kermit L. (Ed.) *The Oxford Companion to American Law*. New York: Oxford University Press, 2002. p. 26 et seq.
- FITZPATRICK, Peter. *The mythology of modern law*. London; New York: Routledge, 1992.
- FONER, Eric. *A short story of reconstruction*. New York: Harper & Row, 1990.
- FRANK, Jerome. *Law and the modern mind*. Gloucester: Peter Smith, 1970.
- FRANKLIN, Benjamin. *Autobiography and other writings*. New York: Penguin Books, 1961.
- FRIEDMAN, Lawrence M. *Law in America. A short history*. New York: The Modern Library, 2002.
- GIFIS, Steven H. *Barron's law dictionary*. New York: Barron's, 1996.
- GRANSTON, Maurice. *John Locke, a biography*. New York: Oxford University Press, 1996.
- HALL, Kermit L. (Ed.) *The Oxford Companion to American Law*. New York: Oxford University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_; WIECK, William, M.; FINKELMAN, Paul. *American legal history: cases and materials*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1996.
- HILDRETH, W. Bartley; RICHARDSON, James A. (Ed.). *Handbook on taxation*. New York: Marcel Dekker, 1999.

<sup>22</sup> Comprovando-se a cumplicidade entre norma jurídica e poder. Peter Fitzpatrick, *The mythology of modern law*, Douglas E. Litowitz, *Postmodern philosophy and law*, Jerome Frank, *Law and modern mind*; Roberto Mangabeira Unger, *The critical legal studies movement*; Elizabeth Mensch, *Contract as ideology*; Gerald Frug, *The ideology of bureaucracy in American law*, Morton Horwitz, *The triumph of contract*; David S. Caudill e Steven Jay Gold, *Radical philosophy of law*; Frederic Rogers Kellogg, The formative essays of Justice Holmes, *Cardozo Law Review*: 11, 1990, *Deconstruction and the Possibility of Justice*.

- HOFSTADTER, Richard. *American political tradition*. New York: Vintage Books, 1989.
- IRONS, Peter. *A people's history of the Supreme Court*. New York: Penguin Books, 2000.
- IVERS, Gregg. Church and State. In: HALL, Kermit L. (Ed.) *The Oxford Companion to American Law*. New York: Oxford University Press, 2002. p. 98 et seq.
- JOHNSON, John W. (Ed.) *Historic U.S. Court Cases 1690-1990: an encyclopedia*. New York; London: Garland Publishing, 1992.
- JORDAN, Terry L. *The U.S. Constitution and fascinating facts about it*. Naperville: Oak Hill Publishing, 2000.
- KLINGAMAN, William K. *Abraham Lincoln and the road to emancipation*. London: Penguin Books, 2002.
- KNAPPMAN, Edward (Ed.) *Great American trials, from Salem Witchcraft to Rodney King*. Detroit: New England Publishing, 1994.
- KRAMNICK, Isaac. *The portable Enlightenment reader*. New York: Penguin Books, 1995.
- LITOWICZ, Douglas E. *Postmodern Philosophy and Law*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.
- LOCKE, John. *Two treatises of government*. New York: New American Library, 1965.
- MCDONALD, Forrest. *The American presidency. An intellectual history*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- MCNULTY, John K. *Federal income taxation of individuals in a Nutshell*. St. Paul: West Group, 1999.
- MORGAN, Patricia T. *Tax procedure and tax fraud in a Nutshell*. St. Paul: West Group, 1999.
- NEVINS, Allan; COMMAGER, Henry Steele. *A pocket history of the United States*. New York: Pocket Books, 1992.
- PARRY, Geraint. *John Locke*. London: George Allen & Unwin, 1978.
- PAUL, Randolph E. *Taxation in the United States*. Boston: Little Brown, 1954.
- RORABAUGH, W. J.; CRITCHLOW, Donald T. *America! A concise history*. Belmont: Wadsworth Publishing, 1994.
- RYAN JR., Bernard. Al Capone trial. In: KNAPPMAN, Edward (Ed.) *Great American trials, from Salem Witchcraft to Rodney King*. Detroit: New England Publishing, 1994. p. 359.
- SLEMROD, Joel; BAKIJA, Jon. An overview of the U.S. tax system. In: HILDRETH, W. Bartley; RICHARDSON, James A. (Ed.). *Handbook on taxation*. New York: Marcel Dekker, 1999. p. 413 et seq.
- SCHWARTZ, Bernard. *A history of the Supreme Court*. New York: Oxford University Press, 1995.
- TURNER Stephen P.; FACTOR, Regis A. *Max Weber: The lawyer as social thinker*.
- WALTMAN, Jerold L. *Political origins of the U.S. income tax*. Jackson: University Press of Mississippi, 1985.
- WUNDER, John R.; HUSSMANN, John P.; LAWRENCE, Robert; ROBERTSON, Lidsay G. Native Americans and the law. In: HALL, Kermit L. (Ed.) *The Oxford Companion to American Law*. New York: Oxford University Press, 2002. p. 575 et seq.
- ZOBEL, Hiller B. The Boston massacre trials. In: HALL, Kermit L. (Ed.) *The Oxford Companion to American Law*. New York: Oxford University Press, 2002. p. 69 et seq.