

Aumento da Arrecadação: Criar Novas Recebedorias Federais Não Atinge o Objetivo

PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA

Estuda o presente trabalho a criação de novas Recebedorias Federais, na conformidade do que dispõem os projetos de Lei nº 2.397-60 e 4.014-62.

O autor, chefe da S.F.C., da D.R.I., do Ministério da Fazenda, demonstra a inconveniência de aprovação, pelo Legislativo, dos mencionados projetos.

Para tanto, enumera uma série de razões e argumentos contrários às disposições dos mesmos, destacando-se, entre eles, as dispendiosas manutenções de tais organismos: a sua inaptidão, comprovada na prática, para atingir suas finalidades, no rápido atendimento do contribuinte: a transferência de atribuições próprias, já postas em prática, a organismos privados, em demonstração ostensiva de incapacidade; e vários outros que, no parecer do autor, condenam, até, as Recebedorias Federais já existentes.

Para fortalecer a defesa de sua tese, vale-se de estatísticas, demonstrando que, em 1962, as 16 maiores Coletorias Federais, situadas quase todas em S. Paulo, com apenas 158 funcionários, arrecadaram mais que a Recebedoria Federal do Estado da Guanabara, com 306 funcionários.

Mas, o trunfo decisivo do autor é a afirmação de que cerca de 500 órgãos arrecadadores, pelo menos, têm arrecadação inferior às despesas das próprias manutenções.

* * *

JÁ se disse alhures, com justa razão, que quem voltar sua atenção para as questões relacionadas com a administração pública do nosso País, não pode deixar de reconhecer, desde logo, a

verdade incontestável de que, com o vertiginoso desenvolvimento econômico do Brasil, nestas últimas décadas, tornaram-se obsoletas as condições de existência da maioria dos órgãos administrativos federais, mórmente os fazendários, que de maneira alguma apresentam características de funcionamento, para atenderem às exigências atuais. Há necessidade, portanto, de se proceder, o quanto antes, à reforma, em moldes racionais, dêsses órgãos fazendários, dentre os quais se sobressaem os que integram o aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, de cujo sistema fazem parte as Recebedorias Federais.

Quando se atenta para o problema do bom funcionamento dos órgãos arrecadadores federais, percebe-se, de pronto, que êle depende da ocorrência de vários fatores, como sejam, adequada instalação das repartições fiscais; provimento de pessoal habilitado e em número suficiente, para a execução dos serviços; uniformização e padronização de material aí utilizado; execução, tanto quanto possível, por meios mecanizados, dos serviços de arrecadação e escrituração das rendas; melhoramentos dos métodos de contrôle, etc., exigindo, em primeiro lugar, portanto, uma primordial reestruturação dêsse aparelho, de modo que o seu funcionamento se processe normal e harmônicamente. Ter-se-á que atender às condições existenciais do sistema, para depois se cuidar do seu funcionamento e do seu aperfeiçoamento: as condições de ordem precedem as condições de progresso.

Ao aludirmos a *bases racionais*, a que deve obedecer a reforma do aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, que-remos nos referir aos princípios estruturais já por nós enumerados em outras oportunidades, quando abordamos tema semelhante, cuja observância constitui o único modo certo de se alcançar uma verdadeira reforma, coerente no seu todo e harmônica nas suas partes, princípios êsses preconizados pela moderna Ciência da Administração, assim enumerados:

- a) o da divisão do trabalho;
- b) o da descentralização das funções de execução e centralização das de comando;
- c) o da limitação do âmbito de ação ou capacidade de um organismo qualquer;
- d) o da comodidade da clientela; e
- e) o da simultaneidade da distribuição e coordenação das funções orgânicas.

Examinando o projeto de Lei 2.397-60 e 4.014-62, à luz dêsses postulados, chegaremos à conclusão de que a criação de órgãos arrecadadores do tipo das Recebedorias Federais, cuja existência contraria, frontalmente, o que preceituam êsses prin-

cípios, não consulta os reais interesses da Fazenda Nacional, o que é sobejamente confirmado pelos fatos, como veremos a seguir, provando-se, assim, teórica e praticamente, que é condenável, não apenas a criação desses órgãos, mas a manutenção dos já existentes.

Ao analisar as Recebedorias Federais, começaremos por notar que elas têm, precisamente, a mesma finalidade que uma Coletoria qualquer, qual seja a de arrecadar os impostos internos, tais como os do consumo, renda e sêlo e demais tributos devidos à União, ou a carga desta, com exclusão, apenas, dos impostos aduaneiros e afins, cabendo-lhes, também, efetuar pagamentos, devidamente autorizados por autoridade competente. As Recebedorias atualmente existentes nos Estados da Guanabara, São Paulo e Minas Gerais não passam, pois, de uma Coletoria Federal de grandes proporções, que se diferem apenas no tamanho, mas com atribuições idênticas.

No entanto, basta um primeiro confronto, para demonstrar o quanto são mais dispendiosas as Recebedorias, comparadas às Coletorias. Com efeito, a Recebedoria Federal no Estado da Guanabara, que contava, em 1962, com uma lotação de 306 servidores, realizou, naquêlo exercício, uma arrecadação de Cr\$ 53.571.221.849,70, ao passo que as 16 maiores Coletorias, situadas, na sua maioria, no Estado de São Paulo, arrecadaram no mesmo período Cr\$ 55.136.968.187,40, apenas com 158 servidores na sua lotação.

Mas não reside apenas na economia negativa, o ponto vulnerável das Recebedorias, senão, e principalmente, na sua irremediável inaptidão para cumprir, com eficiência, as suas atribuições.

O exame, ainda que superficial do modo como funcionam esses agigantados órgãos arrecadadores federais, levará à conclusão imediata de que o mau funcionamento delas, traduzido no precário atendimento do público que a elas recorre, provém, principalmente, da sobrecarga de serviços de que, por defeito de constituição, se acham incumbidos. São órgãos congestionados; hipertrofiados por excesso de atribuições, decorrente da desmedida extensão territorial sob sua ação fiscal, adquirindo, desta forma, proporção anormal, cujo gigantismo lhe entorpece os movimentos, prejudicando sua eficiência. E o resultado aí está patenteado no seu defeituoso funcionamento, permitindo a repetição de deprimentes espetáculos, que oferecem as intermináveis filas, formadas de centenas e até milhares de contribuintes que se aglomeram durante horas a fio e, não raro, o dia inteiro, entrando, às vêzes, pela noite a dentro, diante dos guichês da repartição, na expectativa enervante de poder pagar o seu impôsto...

Ao considerar o desmesurado porte dessas repartições, a impressão que se tem é de estar contemplando um desses animais

pre-históricos, que por inadapáveis a novas condições existenciais, tendem fatalmente à extinção, tal como aconteceu aos desajustados e inermes espécimes antediluvianos...

Incapacitadas essas repartições, pelos vícios de constituição que as tornam ineptas, apelam as autoridades administrativas para o recurso também vicioso, de atribuir a particulares e a entidades privadas a incumbência, que só deve caber, com exclusividade, às repartições arrecadadoras por lhes ser inerentes — de promover a venda do selo adesivo e a de arrecadar o imposto de renda, incumbência esta que vem sendo delegada ao Banco do Brasil S. A. Nota-se mesmo, atualmente, um propósito determinado das altas autoridades fazendárias no sentido de entregar aos Bancos particulares a arrecadação desse tributo, sob a alegação ostensiva de que, nos grandes centros, as repartições arrecadadoras (Recebedorias Federais) não estão capacitadas a fazê-lo, satisfatoriamente. Sobre este ponto, pretendemos falar mais detidamente, visando a alertar as autoridades fazendárias para os perigos e inconvenientes que uma tal medida acarreta, pois não se pode nem deve, sem graves danos para os interesses da Fazenda Nacional, transferir, através de leis improvisadas, uma função própria da repartição fiscal, a terceira, sujeito às leis fiscais.

Não é de se estranhar, porém, a ocorrência de tais irregularidades. É evidente que há um limite na capacidade de ação reservada a qualquer órgão ou organismo para exercer determinada função ou conjunto de funções. Além dela, seu funcionamento se torna anormal. E tal verdade aplica-se tanto no domínio biológico como no campo social.

Urge, pois, fazer com que esses órgãos se transformem, segundo os princípios já enunciados, da descentralização das funções de execução e centralização das de comando; da divisão do trabalho; da limitação da capacidade de um órgão ou organismo quaisquer; o da comodidade da clientela, etc., para que possam, realmente, alcançar sua finalidade. Isto significa que é preciso substituir essas repartições agigantadas, hipertrofiadas, dispendiosas, saturadas, deficientes, inertes, e fossilizadas, por pequenas exatorias (qualquer que seja o nome que se lhes dê), instaladas, segundo uma criteriosa divisão em zonas fiscais, das regiões jurisdicionais, de modo a que possam os contribuintes ser atendidos de maneira mais racional. Evitar-se-ia, assim, que núcleos de população densa, e zonas comerciais e industriais da mais alta significação, como sejam, Meier, Madureira, Bonsucesso, Campo Grande, Copacabana, para só se falar em bairros da Cidade do Rio de Janeiro, cujo potencial econômico de cada um deles supera, em muito, o de inúmeras Capitais de Estados brasileiros, continuem desprovidos de sua Coletoria própria, quando se sabe que

dentre as 2.100 Coletorias existentes, aproximadamente, no País, a metade delas arrecada, cada uma, menos de um milhão de cruzeiros anuais, sendo que cêrca de quinhentas, pelo menos, têm sua arrecadação menor que as despesas de sua manutenção com pessoal e material.

Como exemplo típico da descentralização das funções de execução, temos a organização do sistema bancário, em nosso meio, em cuja estrutura observa-se, invariavelmente, que onde houver possibilidade de o Banco operar, aí haverá instalada uma de suas agências, atendendo ao princípio da comodidade da clientela, consistindo nisto a principal razão, talvez, de sua eficiência e expansão. O mesmo se verifica, de um modo geral, com relação à organização das repartições arrecadoras dos Estados, os quais, em virtude da discriminação das rendas que o preceito constitucional lhes atribui, reservando-lhes um âmbito fiscal reduzido, e, conseqüentemente, uma restrita fonte de receita, são obrigados a adotarem um sistema de arrecadação mais aperfeiçoado, optando sempre pelo critério da pluralidade de exatorias, que é o que melhor atende ao contribuinte, reduzindo, ao mínimo, a sonegação.

Se a prática comprovou a excelência do critério aplicado a essas organizações, por que não adotá-lo, então, na esfera federal, quando se torna evidente que o mau funcionamento do aparelho arrecador do Ministério da Fazenda reside, principalmente, na sua defeituosa estruturação?

Cabe aqui uma observação quanto à medida que está sendo preconizada no projeto que estamos examinando, consagrando, aliás, prática já adotada pela Recebedoria Federal no Estado da Guanabara, qual seja a da criação de Agências de Arrecadação, visando a alcançar a almejada descentralização dos serviços que lhe são afetos. A nosso ver, esta medida não atenderá aos reclamos do necessário desdobramento das funções de execução, para a melhor eficiência dos serviços de arrecadação. Muito ao contrário, virá agravar o problema, visto que a desejada descentralização só produziria o efeito esperado se tais estações arrecadoras gozassem de plena autonomia executiva e administrativa, com escrituração de seu movimento distinta da de outro órgão arrecador, exatamente como uma Coletoria comum, que arrecada as rendas, escreve-as, efetua pagamento e recolhe o produto arrecadado diretamente ao Banco do Brasil, à conta da União, ou por intermédio da Delegacia Fiscal, a que estiver subordinada. Ao passo que controlada pelas Recebedorias, estas passariam a acumular as funções de órgão arrecador com as de órgão controlador, à semelhança de uma Delegacia Fiscal, agravando, assim, a sua atual situação de sobrecarga de serviços, e comprometendo mais ainda a arrecadação, causando, portanto, maiores danos

à Fazenda Nacional. A agência de arrecadação, tal como é criada, não passa, pois, de um órgão mutilado, que não tem condições de exercer as funções a que se destina; que nem sequer tem autonomia para pagar os seus próprios servidores, de vez que a renda por ela arrecadada se incorpora à da Recebedoria a que é subordinada, em cujo balancete deve figurar, a despeito de todos os inevitáveis inconvenientes que, na prática, acarreta esta circunstância, condição que a reduz a um triste apêndice de uma entidade fossilizada...

Não queremos concluir este nosso já longo parecer sobre o Projeto de Lei em aprêço, sem transcrever o que a seu respeito disse, no número 10, da *Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* do dia 15 de agosto de 1962, págs. 87 a 89, sob o título "*Providência Onerosa e Desnecessária*", o redator desta prestigiosa revista, Sr. Armando Villar, que aliado ao grande interesse que sempre demonstrou pelos assuntos fazendários, durante a sua longa e profícua atuação nos vários setores do Ministério da Fazenda, reúne um grande cabedal de conhecimentos sobre tudo o que se relaciona com o sistema arrecadador federal:

"E' significativo que, num momento de aperturas financeiras, de alarmante *déficit* orçamentário, proponha o Ministério da Fazenda a criação de órgãos novos, a serem providos de pessoal e material e instalados em imóveis particulares, de não pequeno custo, para substituírem outros que, embora mal aparelhados, por culpa da administração, vêm desenvolvendo a contento a sua tarefa arrecadadora dos impostos internos, quais sejam Alfândegas e Coletorias.

"Vejamos, porém, a justificação ministerial, constante dos itens 32/33, da Exposição de Motivos nº 257-62, publicada no *Diário do Congresso* de 31 de março vazada nos seguintes termos:

"Sabendo-se o que expressam as Recebedorias no campo da arrecadação e fiscalização, torna-se desnecessário justificar esta providência legislativa.

Com efeito, numa hora em que o Governo Federal pretende articular nova política tributária, bem como incentivar a arrecadação dos impostos, não é possível que grandes centros demográficos, econômicos e financeiros — o Distrito Federal, e os Estados do Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul — não tenham Recebedorias".

"Ora, — continua o articulista — o que qualquer interessado em assuntos fazendários sabe é que tais afirmativas estão longe da realidade. As recebedorias só

expressam mais que as coletorias, em qualquer centro, quando estas se encontram desaparelhadas, como vem acontecendo, na maioria dos casos, por culpa exclusiva da administração.

Depois de encarecer a importância da fiscalização no incremento da arrecadação, indaga o citado autor, comentando o artigo 3º, do projeto em exame, que preceitua que a função de chefia dos diversos órgãos das recebedorias só poderá ser exercida por um agente fiscal de imposto de consumo ou um oficial de administração:

“Por que não um coletor ou um escrivão de coletoria? Não se trata de uma repartição arrecadadora, que virá substituir uma ou mais coletorias? Que superioridade, em matéria de arrecadação, pode existir entre um coletor ou um escrivão e um agente fiscal do imposto de consumo, cuja função precípua é externa? E por que não um oficial aduaneiro ou um agente fiscal do imposto de renda? Se podem exercer a função de Diretor — porque a lei não a veda — como não lhes podem atribuir função subalterna? E não vemos como combinar êsse dispositivo com o item I, do § 1º do art. 8º que recomenda:

“Os coletores e escrivães passarão a ter exercício na Recebedoria local, em função compatível com os respectivos cargos, até sua relocação em outras coletorias da mesma classe e, se possível, do mesmo Estado”.

Prosseguindo no comentário quanto à natureza dessas funções, para assinalar a perfeita correlação existente entre elas e as inerentes aos cargos de coletor e escrivão, estranha o articulista, por isso mesmo, a exclusão desses servidores dentre os que podem exercer a função de chefia dos diversos órgãos das recebedorias, concluindo o seu artigo com as seguintes palavras:

“Como se vê, a criação das recebedorias propostas, muito ao contrário do que afirma a Exposição de Motivos ministerial, nenhuma vantagem trará à melhoria da arrecadação e, muito menos, da fiscalização. Trará — isto sim — desnecessárias despesas, no hora financeira crucial que o país atravessa”.

Eivado, pois, de vícios e incongruências, que o invalidam, definitivamente, para o fim a que se destina, como ficou demons-

trado, julgamos inoportuna e inconveniente a conversão em lei do Projeto examinado, que, a nosso ver, desatende, inteiramente, aos sadios propósitos de que se acham animados os atuais dirigentes da Fazenda Nacional, em proporcionar ao aparelho arrecador do Ministério da Fazenda condições de eficiência de que necessita, de modo a torná-lo apto a acompanhar e ajudar o admirável surto de progresso, por que passa o Brasil.