

pre em vista o que de proveitoso poderão êles fazer para as entidades a que se vinculam.

Depois de feita a implantação definitiva dos D.S.P., não se esquece o D.A.S.P. de acompanhar-lhes as atividades, para que os bons resultados sirvam de estímulo à criação de órgãos semelhantes em outros setores, e as dificuldades ou desajustamentos porventura surgidos lhes sirvam também para correção de erros e senões em planejamentos futuros.

*
* *
*

O Departamento do Serviço Público do Estado da Paraíba acaba de elaborar um projeto de reorganização dos serviços policiais do Estado. Vindo êsse projeto à decisão do Sr. Presidente da República, foi dado então ao D.A.S.P. verificar a regularidade e o acêrto do funcionamento do D.S.P. criado na Paraíba, com a sua colaboração.

Estudando os serviços do Estado, reconheceu aquele D.S.P. que os referentes à segurança pública se diluíam por várias autoridades, decorrendo daí não só falta de direção única, como também dificuldade em aplicar o princípio da homogeneidade, com sensíveis prejuízos para o interesse público. Segundo lhe pareceu, cumpria articular

todos aqueles serviços num só órgão central de direção, ponto de convergência não só das atividades específicas da Polícia, como ainda de todas as atividades administrativas necessárias ao exercício das primeiras.

Propôs então o D.S.P. da Paraíba, a criação de um Departamento de Polícia Civil (D.P.C.), dirigido por um Chefe de Polícia e assim constituído:

- Delegacia de Ordem Política e Social;
- Delegacia de Investigações e Capturas;
- Delegacia de Trânsito e Vigilância;
- Delegacias e Sub-Delegacias de Polícia;
- Instituto Médico Legal;
- Casa de Detenção e Cadeias Públicas;
- Penitenciária Agrícola;
- Manicômio Judiciário;
- Serviço de Administração.

Como se vê, a estrutura do novo Departamento obedece a princípios gerais da técnica de organização, pelo que se torna digno de louvor o trabalho elaborado pelo D.S.P. da Paraíba. Nada desmerecerá, por isso, de sua proficiência se, na fase final da decisão, por ordem do Sr. Presidente da República, sofrer o projeto qualquer alteração motivada por interesses superiores, alheios ao órgão que o elaborou.

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

IMPOSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES

Declaração de voto do Dr. Sá Filho

HISTÓRICO

Consultando a necessidade da criação de um título de crédito, cujas formalidades fôsem completadas sob a sanção do fisco que lhe garantisse a cobrança das encomendas feitas, e visando, ao mesmo tempo, a substituição do imposto sôbre lucros, o comércio desta capital, desde 1919, vinha pleiteando a regulamentação das duplicatas ou contas assinadas, sujeitas ao sêlo proporcional, a qual foi, afinal, autorizada pelo n. X do art. 2.º da lei n. 4.625, de 1922 (*Documentação das Vendas a Prazo*, 1923, páginas 10 e seguintes).

A duplicata das faturas, de que cogitava o art. 219 do velho Código Comercial, não mais satisfazia às condições

do comércio, nem dava a êsse meios coercitivos contra os seus clientes, espalhados por todo o país. Lembrou-se, pois, interessar o fisco na obrigatoriedade de emissão e devolução dos novos títulos, revestidos da necessária liquidez e certeza.

A autorização legal foi aprovada pelo Govêrno, tão sômente na parte relativa às duplicatas ou contas assinadas, com a expedição do decreto n. 16.041, de 1923, substituído pelo decreto n. 16.275-A, de 1923, decreto número 17.535, de 1926, e finalmente decreto n. 22.061, de 1932 (V. lei n. 187 de 1937), que aprova o regulamento para a fiscalização e cobrança do imposto proporcional sôbre as vendas mercantis.

Nessa regulamentação de uma nova espécie tributária, ficou, efetivamente, instituído e regulado um novo título de crédito comercial.

E' um verdadeiro caso de teratologia jurídica, em que um simples regulamento fiscal cria novas instituições de

direito mercantil. Normalmente, a ciência das finanças pressupõe a existência dos institutos de direito privado, aceitando-os como são na sua essência, ou mesmo, alterando-os, para fazer sobre eles incidir a tributação; é uma ciência de superposição aos outros ramos de direito, segundo a observação perspicua de TROTABAS (*Science et législation financières*, 1933, página 4). Os tratadistas mais modernos, porém, não poderiam suspeitar que, entre nós, estivessem inteiramente invertidas essas noções, de forma a ser o direito financeiro que dá origem a instituições completas do direito privado.

NATUREZA DA DUPLICATA

Nessa forma anômala de evolução jurídica ocorrem dois fatos merecedores de destaque: primeiro, um positivo retrocesso no desenvolvimento do nosso direito cambiário; segundo, a irreprimível ascendência do direito financeiro, ou, se se quiser, do direito público sobre o privado.

a) Sob o primeiro aspecto, é inegável que, do ponto de vista econômico, o título cambial venceu esses três períodos: no primeiro, dominado pela prática italiana, até meados do século XVII, a letra de câmbio é simples instrumento de câmbio de valores, donde seu nome; no segundo período, de inspiração francesa, até 1848, a cambial se tornou meio de pagamento, título mercantil a serviço dos comerciantes; na última fase, obediente à doutrina alemã, torna-se instrumento de crédito a serviço de todos.

Do ponto de vista estritamente jurídico, essa evolução poderá ser assinalada por duas concepções: a letra de câmbio, como contrato consensual; a letra de câmbio, como obrigação autônoma e literal da vontade.

Coincidem as duas últimas fases da evolução econômica e jurídica do título, inspirando toda a legislação moderna, que, entre nós, é representada pela lei n. 2.044, de 1905 (SARAIVA, *Direito cambial*, 1905, ns. 3 e seguintes; PAULO DE LACERDA, *A cambial*, página 4).

Embora façam remissão a essa lei, os regulamentos das duplicatas ou contas assinadas criaram, em detrimento da cambial e contra a Convenção de Haia, de 1912, aprovada pelo decreto n. 3.756, de 1919, um título de crédito, sem rigorosa autonomia e literalidade, porque se prende e se reporta ao contrato de compra e venda originário, à *causa debendi*, e é limitada aos interesses do comércio. Quebrou-se, assim, a tradição jurídica aludida e a uniformidade, internacionalmente convencionada, o que não escapou à lucidez do Sr. Levi Carneiro, quando deu parecer sobre o primeiro projeto da regulamentação (*V. Documentação citada*, página 45). Por outro lado, o entrelaçamento das exigências fiscais com formalidades e prescrições comerciais, em choque, por vezes, com a lei mercantil, acresceu as dificuldades da situação do novo título no quadro das instituições jurídicas.

b) Sob o segundo aspecto, entretanto, é irrecusável que, apesar das anomalias apontadas, a nova legislação traduz o crescente predomínio do direito financeiro, que, em vez de se subordinar ao privado, segundo as velhas teorias civilistas, ou de pressupô-lo, conforme ensinamentos modernos, vai ao ponto de introduzir profundas alterações na legis-

lação comercial, alterando institutos existentes e criando novos, completamente delineados e acabados.

COMPETÊNCIA ESTADUAL

A legislação das contas assinadas, pela sua origem e finalidade, teria de ser federal, no seu duplo aspecto mercantil e fiscal. E' essa a sua primeira fase, que se prolonga do seu início, em 1923, até 1934.

Pela carta constitucional de 1934, foi mantida a competência federal para legislar sobre direito comercial (artigo 5.º, n. XIX, letra a), mas se transferiu para os Estados o poder de decretar impostos sobre vendas e consignações (art. 8.º, n. I, letra e), § 1.º).

Operou-se, assim, a dicotomia necessária ao restabelecimento da normalidade dos quadros jurídicos, distribuindo-se pelas respectivas disciplinas, a matéria tributária e a comercial, simbiosadas no regulamento do imposto federal.

Mas a discriminação das competências ainda veio perturbar a aplicação normal do novo tributo, que, pela sua origem e pelo seu objetivo, melhor teria ficado na exclusiva jurisdição do poder federal.

Em conseqüência do mandamento constitucional foi elaborada a lei federal n. 187, de 15 de janeiro de 1936, visando regular as duplicatas e contas assinadas, tão somente sob o aspecto do direito comercial.

A matéria fiscal passou a ser disciplinada por leis estaduais, sendo que no Distrito Federal continuou a vigorar o decreto n. 22.061, de 1932, com a arrecadação do imposto pelo Governo Federal, em conseqüência dos acordos dêsse com a Prefeitura Municipal (*Diário Oficial* de 6-2-1936 e de 17-5-1937).

A natureza do título e das operações a que corresponde, efetuadas, muitas vezes, entre Estados diferentes, reclamava logicamente para a União, a faculdade da decretação do imposto. Assim, porém, não se quis fazer, com sacrifício do restabelecimento da normalidade jurídica, já assinalada. E dessa separação de competência estão resultando dificuldades, que vêm repercutindo nas relações entre o comércio e o fisco.

Além dessas danosas conseqüências de ordem fiscal, o novo preceito constitucional veio determinar apreciável desfalque na receita da União.

Despojada essa de um tributo de fácil cobrança e fiscalização, para cuja arrecadação não se despendia mais de 2% do seu resultado, e que não irritava contribuintes nem exatores, surgiram, logo depois, num crescendo sem conta, reclamações de todos os setores do país, contra exigências do fisco estadual.

E verificou-se, segundo dados conhecidos em 1940, que alguns Estados se desviaram, não raro premidos pela necessidade, à míngua de outras fontes de captação, para um regime de imposição extorsiva que atingiu 8% sobre as vendas. Ainda há outros onde esse imposto aparece nos orçamentos com a percentagem de 45, 43 e 40 por cento. No próprio Estado de São Paulo, que arrecada anualmente

cêrca de Cr\$ 280.000.000,00, a percentagem subiu, no exercício de 1938, a 38 %.

O imposto que pelo Decreto da União n. 22.061 vigente no Distrito Federal, é cobrado na base de Cr\$ 3,00 por Cr\$ 1.000,00, está sendo elevado nos Estados até Cr\$ 14,00!

Como fruto imediato da discriminação de rendas da Carta Constitucional de 1934, votou o Congresso, conforme se viu, a lei n. 187, de 15 de janeiro de 1936, que continua suscitando controvérsias e reclamações e é indicada, geralmente, como ponto de partida da desordem do instituto das vendas e consignações, até então útil e por todos aceito.

O Estatuto de 10 de novembro de 1937 em nada atenuou a situação embaraçosa do comércio e da indústria do país, e o Governo Federal vem tentando sanar as dificuldades reinantes, com os decretos-leis ns. 140, de 29 de dezembro de 1937, 348, 484 e 915, respectivamente, de 23 de março, 9 de junho e 1.º de dezembro de 1938; e 1.061, de 20 de janeiro de 1939. Os Estados, por sua vez, legislaram fartamente e pelas formas mais divergentes.

Tudo isso criou para o comércio, para a indústria, para o próprio fisco, um verdadeiro labirinto, uma teia de dificuldades, com repercussão, sem dúvida, na economia do país e na vida do consumidor.

Não é possível contestar o empenho do Governo Federal em resolver as querelas suscitadas, até hoje, em torno do imposto de vendas e consignações. Além de haver reunido, por três vezes, representantes de todos os Estados (em 1937, 1938 e 1939) para, em harmonia com eles, estudar o assunto, o Governo designou, em fins de 1938, uma comissão de técnicos do Ministério da Fazenda e de representantes das classes contribuintes, para elaborar projeto capaz de dirimir todos os litígios. Veio daí o decreto-lei n. 915, de 1.º de dezembro de 1938, consagrado como proveitoso, mas, ainda assim, sem normas capazes de restabelecer a ordem e a harmonia na arrecadação do imposto. Dêle nos dá o histórico, em interessantes comentários, o Dr. FAUSTO DE FREITAS E CASTRO, advogado da Associação Comercial do Rio de Janeiro (*Vendas Mercantis*, 1939).

REFORMA

A Associação Comercial do Rio de Janeiro apresentou projeto em 1940, ao Ministério da Fazenda, objetivando resolver questões novas, surgidas durante o primeiro ano de vigência do decreto-lei elaborado em 1938.

Mas longe de tentar novas modificações no atual regime instituído pela lei n. 187, de 15 de janeiro de 1936, e pelos decretos-leis n. 915, de 1.º de dezembro de 1938 e 1.061, de 20 de janeiro de 1939, lembra-se a conveniência, proclamada como capaz de dissipar as dúvidas suscitadas em redor do imposto de vendas e consignações, de entrar a União em acôrdo com os Estados, para, sob um só regulamento, arrecadar e fiscalizar o mesmo imposto, nos moldes do que fez com a Prefeitura do Distrito Federal (*Diário Oficial* de 6-2-1935 e decreto-lei n. 118, de 29 de dezembro de 1937).

Enquanto não é alterado o dispositivo constitucional essa é uma medida aconselhável, tanto mais quanto o regime em vigor veio desfigurar, por completo, o instituto das contas assinadas, de tão alta significação para o comércio. Não a contraria a Constituição Federal, que, no seu art. 22, previdentemente dispõe: "Mediante acôrdo com o Governo Federal, poderão os Estados delegar a funcionários da União a competência para a execução de leis, serviços, atos ou decisões do seu Governo".

Manifestando-se por esta fórmula, a comissão elaboradora do projeto que se converteu no decreto-lei n. 915, de 1938, arguiu: "Do estudo da Comissão resultaram conclusões sem discrepância, sobre os seguintes pontos: a) a única solução satisfatória seria a volta do imposto à Fazenda Federal; b) não sendo possível, de imediato, adotá-la, por implicar em reforma constitucional, era aconselhável entrar a União em acôrdo com os Estados, a exemplo do que foi feito no Distrito Federal, para a cargo dela ficar a arrecadação" (*Vendas Mercantis*, obra citada, folhas 18).

CRÍTICA DO IMPOSTO

O imposto que, entre nós, se chama imposto sobre vendas mercantis ou sobre vendas e consignações, os franceses denominam "*sur le chiffre des affaires*" e os anglo-saxões "*sales tax*".

Encontram-se seus pródromos na antiga Roma, em um dos tributos criados por Augusto, sob o nome de *centesima rerum venalium*, correspondente a 1 % sobre as coisas vendidas, e reduzido à metade por Tibério, e, mais tarde, elevado a 2 %, *decentesima*. Suscitou tamanha oposição, que Calígula o suprimiu.

Posteriormente, ressurgiu sob a forma de *vectigal rerum venalium*, mas foi abolido poucos anos depois.

Na Idade Média, aparece aqui e ali, sob formas diversas. Luiz XI instituiu-o como *sol par libre*, cêrca de 5 % sobre todos os artigos vendidos. Mais tarde, chamou-se *aide*, ao incidir sobre bebidas, e *gabelle* sobre o sal. Generalizado e abolido, reaparece por iniciativa de Sully, como *pancarte*, despertando, por toda parte, grande hostilidade popular. A Revolução Francesa suprimiu todos êsses impostos sobre vendas, inclusive *aides* e *gabelles*.

Na Espanha, o imposto recaía sobre todas as vendas e, sob a denominação de *alcavala*, variou de 1 % até 10 %, provocando sempre vivas reações e grandes malefícios econômicos.

Durante as guerras napoleônicas, Pitt introduziu no orçamento inglês o imposto sobre todas as mercadorias, ora quando compradas, ora por ocasião de produzidas. Gladstone, considerando que o imposto recaía sobre tudo "that a man eats, feels, smells or hears", tratou de reduzi-lo e restringi-lo.

Modernamente na França, depois da guerra com a Prússia, foi propugnado o imposto *sur le chiffre des affaires*, introduzido afinal na legislação, apesar das críticas de LEON SAY e LEROY-BEAULIEU, depois da primeira grande guerra (V. EDGAR ALLIX, *Traité élémentaire de science et législation financières*). A Alemanha adotou tributação se-