

## Comentários e Notícias

### Abolição do "Moiety System" nos Estados Unidos

(Sistema de Participação dos Agentes Fiscais nas Multas)

O termo *moiety*, embora derivado do francês antigo *moietie*, que significa *meação*, isto é, a metade, em inglês adquiriu a acepção de "participação", ou simplesmente "quotas-partes".

O "MOIETY SYSTEM", ou seja, o "SISTEMA DE QUOTAS-PARTES" aplicado ao direito fiscal, pode ser definido como a dação, aos agentes do fisco ou a outras pessoas, de uma parte da receita cobrada, em recompensa pela denúncia de fraudes.

Era o intuito desse sistema estimular a denúncia, tornando-a um sistema autônomo, objetivo que nunca foi alcançado. O sistema gerou males que em muito superaram às suas supostas vantagens — tanto assim que o termo "Moiety" cedo se tornou sinônimo de "despojos" e nunca adquiriu a esperada autonomia financeira (1).

Nos primórdios da República, o Congresso dos Estados Unidos decretou leis que distribuíam entre os funcionários das alfândegas e os informantes quotas-partes do produto de multas e de apreensões efetuadas sob a legislação aduaneira.

A lei de 31 de julho de 1789, destinada a regular a cobrança de direitos, estabeleceu que — todas as penalidades, multas, e apreensões feitas em virtude da lei (e não arrecadadas de outro modo) deduzidas as custas e despesas, seriam distribuídas do modo seguinte :

"uma metade caberá aos Estados Unidos, e será paga ao Tesouro Nacional ; e a outra metade será dividida em 3 partes iguais, que serão pagas ao Coletor, ao Capitão do Porto e ao Superintendente Fiscal do Distrito em que tais fatos ocorrerem. Nos Dis-

tritos onde existir somente dois desses funcionários, a referida metade será dividida entre eles ; outrossim, nos Distritos onde existir somente um desses funcionários, caberá a ele a referida metade. Fica, entretanto, entendido que em todos os casos em que as referidas multas e apreensões forem feitas em virtude de informação fornecida ao Coletor por qualquer pessoa que não seja o Capitão do Porto ou o Superintendente Fiscal, a metade da respectiva meação caberá ao informante, e o restante será distribuído entre o Coletor, o Capitão do Porto e o Superintendente Fiscal, da maneira acima indicada" (Cap. 5.º, Sec. 38, *Statutes at Large*, N. 48)

Esse artigo foi reformado pela lei de 4 de agosto de 1790, Capítulo 35, Secção 69 (1, *Statutes at Large*, 177), que, no intuito de prover meios mais eficazes para a cobrança dos direitos criados por lei, manteve o MOIETY SYSTEM noutras bases, distribuindo a meação entre os funcionários da Fazenda e o informante, quando houvesse. Essa lei foi posteriormente modificada pela de 2 de março de 1799, Cap. 22, Sec. 97 (1 *Statutes at Large*, 697), a qual, se bem introduzisse certas modificações na lei fiscal, não alterou substancialmente o sistema de quotas-partes.

Sessenta e oito anos mais tarde, em 1867, foi votada a lei de 2 de março, cujo capítulo 188 (14 *Statutes at Large* 546) revogou os dispositivos anteriores, estabelecendo que

"do produto de multas, penalidades e apreensões feitas sob as leis fiscais, serão deduzidas as despesas e custas autorizadas por

(1) Vide *The History of Tariff Administration in the United States*, por D. Gross, pág. 68.

lei, e, além disto, sempre que forem apreendidas mercadorias importadas, de valor superior a \$500, cujos direitos não tenham sido pagos, ou no caso dessas mercadorias terem sido desembaraçadas mediante o pagamento de valor menor do que o de sua avaliação... a multa será paga ao Tesouro dos Estados Unidos, e distribuída, sob a direção do Ministro da Fazenda, cabendo a metade aos Estados Unidos, e o restante aos funcionários públicos e informantes" (*Rev. Stat. Sec.*, 3090).

A lei de 1877, introduziu modificações importantes no direito anterior, estabelecendo a participação dos funcionários e do informante em quartos distribuídos do modo diverso.

Com o tempo tornou-se evidente que essas leis estavam sendo administradas e aplicadas pelos funcionários fiscais, não em benefício do Tesouro, mas de maneira propícia às suas ambições pessoais.

Dado o seu interesse nas multas, penalidades e apreensões, os funcionários a cargo da execução da lei impunham multas sem fundamento de direito ou de fato, capciosamente exagerando as infrações que realmente mereciam punição.

Os comerciantes ficavam à mercê dos funcionários fiscais e dos informantes. Qualquer inócua discrepância ou erro era logo especiosamente interpretado, para dar lugar à cominação de multas e penalidades excessivas.

Em 1869, a aplicação rigorosa e sem escrúpulo dos severos dispositivos do MOIETY SYSTEM suscitou o clamor público em prol de sua abrogação. Num memorial ao Congresso dos Estados Unidos o então Ministro da Fazenda, George S. Boutwell, condenou o sistema e recomendou sua extinção (2).

Um ano mais tarde a opinião pública estava a tal ponto exaltada que o Congresso Americano abriu um inquérito e solicitou ao Ministro da Fazenda que lhe fornecesse seu ponto de vista sobre a situação daquela verdadeira indústria de multas".

Em resposta ao Congresso, ilustrando seu relatório com fatos e cifras irretorquíveis, o Ministro da Fazenda expediu um ofício datado de 12 de maio de 1870, contendo, entre outras, a seguinte memorável ponderação :

"O interesse dos informantes e dos funcionários que percebem quotas-partes consiste na manutenção do sistema do qual auferem vantagens pecuniárias, enquanto que o interesse do Governo consiste em destruir esse sistema, e punir as partes responsáveis pelas fraudes contra o fisco. Os defensores da moralidade administrativa tem reiteradamente denunciado as injustiças e os exageros oriundos do Sistema de Quotas-Partes".

Assim como sucedeu nos Estados Unidos, na recente era de proibição, estabeleceu-se nesse setor da administração pública um sistema de espionagem, extorsão e suborno, exercido em nome da lei, ficando o povo submetido a um *regime* de terrorismo fiscal.

Típico da indignação pública daquela época contra tal sistema foi o seguinte editorial publicado pelo *New York Times* de 27 de abril de 1873 :

"O emprego mais lucrativo em Nova York, hoje em dia, é o de "informante". Numeroso bando de vagabundos, sem princípios, monta ronda às casas de negócios e às alfândegas, a espreitar qualquer omissão ou violação involuntária dos contraditórios e complicados dispositivos fiscais, visando o proveito próprio. Esses vis delatores se acham em confabulação constante com advogados que sabem como intimidar o comerciante honrado e como obrigá-lo a fazer um acordo, cujo produto vai parar na mor parte nos bolsos dos denunciadores e dos interessados".

A oposição ao Sistema de Quotas-Partes e o clamor público chegaram ao auge entre 1873 e 1874, quando atingiram tal intensidade que exigiram a abertura de novo inquérito pelo Congresso americano. Nesse inquérito foram revelados inúmeros casos em que comerciantes inocentes e bem intencionados tinham sido multados, com requintes de astúcia e malandragem, em proveito quasi exclusivo dos participantes nas quotas-partes. Os funcionários a cargo da aplicação da lei nunca se esforçaram por impedir o contrabando. Até multas de um dolar eram impostas para que os supostos aplicadores da lei delas participassem. Nunca se fez nenhum esforço para prender os infratores propositais e recalcitrantes.

(2) Vide *Executive Documents* N. 283, 41.º Congresso, 2.ª Sessão.

Foi precisamente no decorrer desse escandaloso inquérito que se divulgou o hoje histórico e famoso caso da firma Phelps, Dodge & Co. (3).

Esta firma era então a maior importadora de metais do mundo. Nos 5 anos precedentes tinha importado mais de \$40.000.000 dólares de metais, sobre os quais pagou mais de \$8.000.000 de direitos. Em meio desse vultoso comércio, Phelps, Dodge & Co. cometeram erros técnicos de contabilidade, em consequência dos quais ficaram devendo ao Governo direitos adicionais na importância de \$1.664 dólares.

O inquérito mostrou que a firma não tinha propositadamente sonogado o imposto, e que sua conduta para com o fisco sempre esteve acima de qualquer suspeita ou fraude. Levados pela ganância das vantagens ilícitas oferecidas pelo Sistema de Quotas-Partes, um empregado infiel e ingrato da firma furtou dos seus arquivos os documentos comprovadores dos referidos erros técnicos. Agindo como "informante", esse empregado colaborou com os agentes do fisco, impelidos por igual desejo de participar dos "despojos", de acordo com o Sistema de Quotas-Partes.

Segundo a lei, interpretada pelos fiscais (interpretação motivada inteiramente por seus próprios interesses egoístas) Phelps, Dodge & Co. foram ameaçados com a multa de um milhão de dólares! Todos os funcionários a cargo da execução da lei, inclusive o próprio Promotor Público, e naturalmente o "informante", descortinaram uma oportunidade para colher farta messe, desde que toda essa multa ou a maior parte dela fosse cobrada.

Como era de esperar, tentação de tamanho vulto desafiou a honestidade dos funcionários, e o círculo de participantes nas quotas-partes da multa cresceu assustadoramente chegando mesmo a contratar os serviços de advogados-políticos, para dirigirem o "negócio", que outra cousa não era aquela terrível organização.

Sob séria pressão da camarilha dos participantes nas quotas-partes, a firma Phelps, Dodge & Co., transigiu na multa, pagando \$271.000 dólares para expiar um erro involuntário de \$1.664.

Daquela quantia coube ao Promotor Público cerca de \$5,400, e ao Coletor, ao Capitão do Porto

e ao Superintendente Fiscal, cerca de \$22.000 para cada um. O informante, que furtou os documentos, dividiu cerca de \$66.000 com um deputado sem escrúpulo e com um senador dos Estados Unidos, que funcionou como seu consultor jurídico.

A reação do país, diante da revelação deste saque, feito em nome da lei, foi das mais violentas e incontidas.

"E' com vergonha e indignação que se lê o depoimento do Sr. William E. Dodge perante a Comissão de Finanças — escrevia um jornal da época. Que um comerciante que tenha negociado honradamente durante 40 anos, pagando mais de \$50.000.000 de impostos ao Governo, durante tal período, esteja sujeito à difamação e à delapidação de seu patrimônio por um funcionário da espécie de Jayme, é circunstância humilhante para a tão gabada justiça das nossas leis. A história da grande apreensão, de que foi vítima a casa do Sr. Dodge, põe em relevo os aspectos mais abomináveis do sistema das quotas-partes. Ai estão as insinuações aos empregados de confiança, a fabricação de provas falsas, as ameaças de prisão, e finalmente o ajuste indecoroso, mediante o pagamento de \$271.000 — todo um conjunto de meios coercitivos postos em prática, não para a execução das leis ou proteção do Governo, mas para o tormento do comércio e o lucro de espíões" (4).

Foi ainda por esta época que se realizou, em Nova York, um comício público de protesto. Um dos oradores foi o famoso Joseph H. Choaste, eminente advogado, que "protestou veementemente contra o sistema de quotas-partes, mediante o qual o "bolo" pilhado aos comerciantes era dividido, não somente entre os funcionários do Tesouro e das Alfândegas, mas também entre membros do Congresso, que deste modo se fechava às reclamações dos comerciantes que apelassem para a sua intervenção contra os atos do Ministro da Fazenda".

Quando o *Anti-Moiety Act*, abolindo o sistema de quotas-partes, foi apresentado à Câmara

(3) Vide *Congress and Phelps, Dodge & Co.*, publicado em 1875.

(4) *Diário Oficial*, Boston Post 6/3/1874.

dos Representantes, o grande James B. Beck, membro daquele parlamento, assim se manifestou:

“Não são precisos argumentos para provar que inermes se achavam estes comerciantes nas mãos de um poder estimulado por tais incentivos para lhes atribuir a culpa. Nem um só desses homens poderia ganhar um dolar, se não o arrancasse às suas vítimas. Entretanto, todos poderiam ter pingues rendas se encontrassem meios de forçá-los a ceder às suas exigências”.

Em seguida :

“As próprias fontes da justiça são corrompidas e tudo quanto promana dessas águas poluídas é impuro. *Mais degradante de tudo, porem, mais humilhante para nós, representantes de um povo orgulhoso e honesto, é o fato do Governo, por força da lei, tornar-se sócio do ladrão*”.

“O sistema de quotas-partes é uma desgraça para a nossa civilização, um labeo e um escândalo aos olhos das nações. Condenado pelo nosso Ministro da Fazenda e pela Comissão do Congresso, o sistema foi mantido apenas pela influência de organizações políticas e dos chefes de partidos, porque em Nova York, em Boston e em outros lugares, os funcionários das alfândegas, com o produto de suas extorsões, podem ser induzidos a fornecer o dinheiro necessário para controlar as eleições, para dominar as convenções partidárias, para estofar as urnas e para outra qualquer fraude em favor de seus senhores políticos”.

“Parece-me que não seriam precisos argumentos para demonstrar que tal sistema não devia mais ser tolerado e que sérias medidas deveriam ser tomadas para evitar a repetição de seus males, porque ele é um terrível fator de desmoralização para os nossos funcionários. Desviados do cumprimento do seu dever pela esperança de ricas recompensas, eles observam diariamente irregularidades ou violações técnicas da lei que sabem ser ignoradas dos comerciantes. O seu dever funcional seria informá-los imediatamente, para evitar a repetição das infrações; mas o seu interesse é vigiar e es-

perar que elas se acumulem durante meses, talvez durante anos, para que no decorrer do tempo as infrações acumuladas lhes possam proporcionar muitas suficientes para satisfazer a cobiça” (6).

Como então observou o deputado Beck :

“Sr. Presidente — Casos desta ordem não deveriam existir. Nenhum país poderá prosperar enquanto um tal sistema seja permitido, porque ele converte nossos funcionários da alfândega em trapaceiros e em instrumentos políticos, cuja utilidade é medida, não pelo grau de seu zelo nas arrecadações da receita, mas pela força que eles possam exercer para o domínio nas eleições primárias, para o controle das convenções partidárias e para subverter os princípios fundamentais do governo republicano a bem dos interesses de políticos embusteiros, a cujo apoio recorrem e em cuja influência confiam para sua defesa contra todo e qualquer esforço que se faça para expô-los à reprovação da opinião pública” (7).

Aos 22 de junho de 1887, com a aprovação unânime da imprensa e da opinião pública, o Congresso Americano votou o “Anti-Moiety Act” (Lei contra as quotas-partes), abolindo para sempre o sistema (8).

Logo após a passagem da lei revogadora, o *New York World*, um dos principais órgãos da imprensa daquela época, assim se manifestou :

“O telegrama especial do WORLD sobre a assinatura do *Moiety Bill*, publicado 5.<sup>a</sup> feira, historiou uma vitória conquistada em prol do comércio dos Estados Unidos com o auxílio e a perseverença dos democráticos. Essa vitória tem hoje a maior significação. Temos reiteradamente denunciado os atentados praticados sob as leis fiscais de 1863 e 1867. Não era somente o dispositivo das quotas-partes que dava origem ao abuso, o qual tinha suas raízes nas leis tarifárias

(6) *Congress and Phelps, Dodge & Co.*, págs. 161-162, págs. 167-168.

(7) *Congress e Phelps, Dodge & Co.*, pág. 169.

(8) Vide 18 U.S. Stat. at Large 186; U.S. Comp. Stat. 1901, pág. 2018.

de gerações anteriores. As leis de 1863 e 1867 introduziram a espionagem na administração da República. Foram leis que os maiores juristas julgaram inconstitucionais, porque previam a apreensão de livros e documentos, tendentes a fazer com que o comerciante se acusasse a si próprio. Para aprimorar um tal sistema, apenas uma coisa faltava: os instrumentos para sua execução. Esses instrumentos foram encontrados. Homens sem princípio e sem escrúpulo foram nomeados para executar a lei odiosa. As consequências ainda são bem recentes na memória do público, para serem aqui recordadas. Durante quasi dez anos vivemos sob um aflitivo regime de espionagem nos Estados Unidos. Nenhum comerciante podia sentir-se seguro de que em sua contabilidade ou em sua casa não se houvesse introduzido um espião alugado pelos agentes do governo para trair a confiança do comerciante. Não havia reputação impoluta, nem fortuna grande de mais que os "informantes" não atacassem".

Em um ponderado parecer, interpretando a lei, o Procurador Geral dos Estados Unidos determinou que aos funcionários da Marinha americana fosse vedado o recebimento de quotas-partes. Embora reformada de tempos em tempos, a lei nunca mais permitiu a participação dos funcionários públicos na quotas-partes de multas e de apreensões.

Hoje em dia, comete uma felonía (*contravenção*), punível com multa e prisão, o funcionário

dos Estados Unidos que receber, ou obrigar-se a receber, qualquer parte de uma recompensa (9).

A secção 3.<sup>a</sup> da primitiva lei permitia ao Ministro da Fazenda fazer compensações em alguns casos. A secção 6.<sup>a</sup> da mesma lei, julgada inconstitucional, exigia que os pedidos de recompensa fossem comprovados, a contento de um tribunal e, como pre-requisito, o postulante provasse que as multas ou penalidades tinham sido cobradas sem recurso ao processo judiciário. Todos esses dispositivos foram revogados pela lei de 21 de setembro de 1922, art. 356, título 4.<sup>o</sup> Sec. 643, 42 Stst. 989.

A lei atualmente em vigor (de 17 de junho de 1930, capítulo 497, título IV, Secção 619, 46 Stat. 758; 5 de agosto de 1935, capítulo 438, título III, Secção 305, 49 Stat. 527; 19 U.S.C.A., Secção 1619) estabelece que serão pagas recompensas "a qualquer pessoa, *que não seja funcionário dos Estados Unidos*, que descobrir e denunciar violações das leis fiscais".

A experiência, desde 1874, provou claramente que os males e as sinistras influências WOJETY SYSTEM foram compreendidas.

As maléficas consequências do sistema de quotas-partes podem ser sumariadas do modo seguinte :

1) é um meio de incitamento e estímulo à cobiça dos funcionários públicos ; 2) é um instrumento de corrupção política ; 3) é um processo de terrorismo fiscal contra cidadãos honestos e bem intencionados ; 4) é um sistema contraproducente de promover a fiscalização da arrecadação pública.

(9) Vide 46 Stat. 758.

---

**OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

---