

Racionalização orçamentária

AUGUSTO DE BULHÕES

Oficial administrativo do Ministério da Fazenda

Pela Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 — cabe ao Governo, em princípio, a iniciativa dos projetos de lei e não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa.

Já pela Constituição de 1934 era da competência exclusiva do Presidente da República e da Câmara dos Deputados a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira.

Creio que o Departamento Administrativo — instituído pelo art. 67 da Carta Magna de 1937, como órgão da Presidência da República, com atribuição de estudar pormenorizadamente as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos e organizar e fiscalizar, por delegação do Presidente da República e de acordo com as suas instruções, a proposta orçamentária — terá que estender os seus estudos aos projetos que visem corrigir, atualizar e racionalizar o Orçamento.

O Departamento Administrativo do Serviço Público organizado pelo Dec.-Lei n. 579, de 30 de julho último, não se poderá furtar à elaboração e estudos de projetos de iniciativa do Presidente da República, em matéria tributária, tendo em vista que a Lei Magna, ao lhe atribuir a organização dos serviços públicos, não restringiu a sua competência à organização física, objetiva, material, mas, logicamente, à organização subjetiva das leis substantivas que dão vida aos serviços públicos.

Compete, pois, ao Departamento Administrativo — racionalizar o Orçamento da União — abolindo o mais possível os impostos indiretos, por injustos e nocivos, ampliando e tornando mais simpático e compatível com o nosso meio, o tributo sobre os rendimentos, fazendo com que o imposto sobre a renda tenha a primazia que deve ter como fonte de receita do Estado.

Anteriormente à Grande Guerra, já proclamava o professor da Universidade de Columbia — Edwin Seligman:

“C'est ainsi que, dans les dernières décades, est apparue la tendance de substituer les impôts personnels (personal taxes) aux anciens impôts réels (real taxes) et d'imposer l'individu plutôt que la chose, ou, en employant un langage plus simple, de mettre le revenu à la place des gains ou bénéfiques comme mesure de l'impôt. La capacité possédée par un individu de pourvoir à son entretien personnel et à celui de sa famille se constate dans son revenu: de même on reconnaît que le criterium de sa capacité de venir en aide à l'Etat doit être cherché dans ce même revenu. Au point de vue moderne, le devoir du citoyen consiste à subvenir au gouvernement selon sa capacité à se subvenir à lui-même. Le revenu, il est vrai, ne peut être une mesure idéale, car il n'existe pas de mesure absolue permettant de juger avec exactitude toutes les circonstances personnelles variables de chaque personne. Mais le revenu est le meilleur criterium que les gouvernements aient à leur disposition, et il s'harmonise

avec le criterium imposé à l'individu par la force de l'opinion sociale au sujet des devoirs qu'il a envers sa propre famille. Pour ce motif, les États modernes modifient partout leurs systèmes de recettes, de façon que les impôts correspondent le plus possible aux revenus des citoyens". (1).

Recentemente a República Argentina foi forçada a implantar o imposto sobre a renda, como um corretivo ao seu defeituosíssimo sistema tributário. A lei de sua implantação tinha uma rede tributária mais elástica do que a brasileira e está fadada a ser a viga mestra dos futuros orçamentos platinos.

O professor da Universidade de Paris — Gaston Jèze, convidado pelo Governo Argentino para estudar a reforma tributária não deixou de fazer as seguintes advertências:

"El impuesto sobre la renta es un impuesto muy delicado, muy difícil de aplicar. Es el tipo del impuesto personal. Para determinar las rentas reales de los contribuyentes, no hay más remedio que exigirles declaraciones e someterlos a la constatación por la administración, estableciendo severas sanciones para las falsas declaraciones y mostrandose implacable en la represión. Naturalmente todo esto exige un mecanismo administrativo muy delicado, y si la administración no es hábil, íntegra, prudente, el impuesto sobre la renta puede volverse vejatorio, y hacernos caer en la inquisición fiscal" (2).

Devemos ter sempre em mente esta sábia lição do professor Jèze, tratando com grande carinho o mecanismo administrativo muito delicado que é a Diretoria do Imposto de Renda, evitando-se reformas bruscas e que não tenham sido bem estudadas, pois, *"la verdad es que la mayor parte de las gentes — aludo solamente a las de buena fe — hablan del impuesto sobre la renta sin saber lo que es con precisión, o sin saber cómo se le puede organizar. Ardientes partidarios del impuesto sobre la renta o adversarios encarnizados de él, se conocen ordinariamente bastante mal". (3).*

(1) Edwin Seligman — *Essai sur l'impôt* — Vol. I, pag. 23.

(2) Gaston Jèze — *Las finanzas publicas de la Republica Argentina* — pag. 146.

(3) Gaston Jèze — *Op. cit.* — pag. 142.

O imposto geral sobre a renda, entre nós, foi instituído pelo art. 18 — da Lei n. 4.984, de 21 de dezembro de 1925, sancionada com imperfeições e lacunas, devido às emendas aprovadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, que desarticularam o projeto governamental tecnicamente elaborado pelo professor e financista F. T. de Sousa Reis, obedecendo aos princípios basilares da tributação da renda, consultando os nossos hábitos e o nosso meio e acolhendo os conselhos da experiência e sabedoria dos saudosos estadistas do Império e da República.

O tipo mixto adotado por nós foi o aconselhado para a Argentina e pleiteado por LEOPOLDO DE BULHÕES na imprensa, nas tribunas da Câmara e Senado e, por ocasião de ser votada a lei de 1925, na Comissão Técnica da então Delegacia Geral do Imposto sobre a Renda.

Cumpre-nos, pois, aperfeiçoar o sistema escolhido e já aceito e adotado, desenvolvendo a rede tributária bem como o seu aparelho arrecadador.

Para isso devemos, como medida preliminar, atender aos reclamos da imprensa bem orientada da capital do país, v. g. o "Jornal do Comércio", que enfeixou a sua "Gazetilha" de domingo, 4 de agosto deste ano, nos seguintes termos:

"...por outro lado, os órgãos incumbidos da arrecadação dos impostos precisam de ser confiados à gestão de homens capazes, com visão dos problemas fiscais da arrecadação e da repercussão econômica das incidências tributárias. Ha impostos especializados, verdadeiros índices das condições econômicas de um país, como o da renda, que não podem continuar a ser geridos burocraticamente, dentro dos horizontes acanhados que delimitam a visão da mentalidade burocrática, muito mais prejudicial ao progresso do Brasil do que se possa imaginar".

Na verdade, a taxação da renda não se compece com o regime burocrático do papelório.

O órgão arrecadador deve estar sempre aparelhado a distribuir o justo sacrifício com um perfeito controle e a dar pronta, rápida e fundamentada solução às reclamações e consultas.

Os diferentes serviços que se incumbem da arrecadação do imposto de renda, necessitam de melhor aparelhagem, sendo que os que se encar-

regam da recepção das contribuições devem ser mecanizados, para melhor fiscalização, pronta estatística da arrecadação e conforto do contribuinte.

O pessoal deverá ser especializado, competindo ao Departamento Administrativo, por intermédio da Secção de Assistência Social do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda, promover a adaptação e readaptação dos funcionários, criando os necessários cursos de aperfeiçoamento.

A legislação tributária de poucos retoques necessita; vemos, anualmente, o aumento espontâneo da arrecadação, apesar das injustas e pretensas isenções constitucionais, em boa hora expressamente revogadas pela carta de 10 de novembro de 1931.

Urge, pois, que se cogite da gradação do imposto e se corrija a lacuna existente, de não se permitir as deduções pessoais do mínimo de isenção e encargos de família na apuração da renda líquida cedular, sujeita, às taxas proporcionais.

No regime atual, os celibatários são protegidos pelo regulamento, com prejuízo dos casados com grandes encargos de família.

Podê-se alcançar a pretendida gradação, permitindo-se deduções do mínimo de isenção e dos encargos de família nas cédulas ou estabelecendo-se reduções nos impostos cedulares correspondentes a essas deduções; adotam o primeiro sistema, os Estados Unidos e o segundo, a França e a Argentina.

Tem-se sugerido pela imprensa diversos métodos ou processos de se conceder as deduções pessoais nas cédulas. — O Dr. Gastão Baiano propunha que, abaixado o mínimo de isenções, se considerasse, como rendimento líquido tributável, a diferença entre a soma dos rendimentos líquidos das diferentes categorias e o total das deduções permitidas para a apuração da renda líquida global.

Sobre o rendimento líquido tributável, assim determinado, recairiam as taxas proporcionais, considerando-se primeiro o rendimento líquido da categoria onde a taxa fôr mais elevada.

Si a importância do rendimento tributável da categoria ou cédula correspondente à taxa mais elevada absorver totalmente a renda líquida global tributável, o contribuinte só pagaria de imposto proporcional o relativo a esta cédula; si a importância do rendimento líquido global contiver o rendimento da categoria de taxa mais elevada,

o excesso serviria de base ao cálculo referente à categoria de taxa imediatamente inferior, continuando-se pela mesma forma enquanto houvesse qualquer parcela de rendimento tributável.

O mesmo rendimento líquido global, serviria, também, ao cálculo do imposto complementar progressivo, concedendo-se uma dedução inicial (4).

Na série de artigos publicados no "*Correio da Manhã*" ainda o professor Dr. Baiano sugeria que se facultasse a dedução de um mínimo para subsistência, à razão de 6:000\$000; sendo o contribuinte casado, poderia deduzir 12:000\$000, e os encargos de família à razão de 3:000\$000 por pessoa, inclusive os ascendentes e colaterais, sem arribo (5).

O rendimento líquido cedular assim obtido, ficaria sujeito à taxa do imposto proporcional; quando houvesse rendimentos em diversas cédulas, se fariam as deduções acima, proporcionalmente aos rendimentos cedulares.

Com o rendimento líquido tributável das cédulas ou categorias, se formaria a renda global bruta, admitindo-se como dedução, afim de isentar os rendimentos necessários ao justo conforto, a importância de 3:000\$000 para os encargos de família do contribuinte, inclusive 3:000\$000 para o próprio contribuinte.

Sómente o excedente ficaria sujeito à tabela proporcional.

Os métodos propostos pelo professor articulista trarão grande queda na arrecadação, com sensível abrandamento e isenções de impostos para os contribuintes casados e com pesados encargos de família.

Julgo, no entretanto, que se poderia obter a almejada gradação introduzindo-se, no regulamento em vigor, a faculdade de se deduzir na cédula, uma determinada importância a título de mínimo para subsistência, sendo vedado ao contribuinte prevalecer-se da mesma dedução em mais de uma cédula.

Os contribuintes casados e com filhos a seu cargo teriam direito à redução de uma ou mais de uma determinada percentagem de seus impostos cedulares, até um limite máximo preestabelecido e até determinadas importâncias de renda declarada.

(4) Dr. Gastão Baiano — Sugestões apresentadas à Sociedade de Engenharia.

(5) *Correio da Manhã* — de 7.11.25 de fevereiro; 25 de março; 18 de abril; e 10 de junho de 1933.

Não se justifica permitir-se essas deduções e abatimentos depois de um certo montante de rendimentos.

A renda global líquida se apuraria como determina o vigente regulamento.

O mínimo de isenção cedular, bem como as percentagens de redução dos impostos cedulares para o contribuinte casado e para os encargos de família, não deverão ser determinados sem prévio estudo detalhado e pormenorizado da estatística do Imposto de Renda.

No entretanto, a dedução do mínimo de isenção cedular deverá, naturalmente, ser arbitrada de acordo com o que fôr fixado pelas Comissões encarregadas de determinar os salários mínimos, e essas deduções e percentagens de abatimentos deverão ser variáveis com as diferentes regiões do país, afim de serem justas e iguais para todos

os contribuintes, pois, a justiça e igualdade estarão justamente na desigualdade das deduções e abatimentos concedidos, tendo-se sempre em vista a vastidão do nosso país e a diversidade de economia e custo de vida.

Devemos, pois, propugnar pela racionalização do orçamento federal, debaixo do sábio conselho do professor Seligman — “escolhei os impostos cujos resultados possam ser previstos com certo grau de exatidão” — e tendo-se em vista a advertência de Sir Otto Niemeyer — dos réis 3.000.000:000\$000 de impostos arrecadados no Brasil, 2.400.000:000\$000 recaem sobre as mercadorias. (6)

(6) Edwin Seligman — *The Shifting and Incidence of Taxation*. — *Principes d'Economie*. — Relatório de Sir Otto Niemeyer.