

NECESSÁRIA REFORMA

D. A. S. P.

AUGUSTO DE BULHÕES

Oficial administrativo do Ministério da Fazenda

Com a criação do D. A. S. P., em boa hora determinada pelos orientadores do Estatuto Básico do Estado Novo, órgão especialmente encarregado da elaboração da proposta orçamentária e da sua perfeita execução, bem como da organização racional dos diferentes serviços públicos, ficou o Governo habilitado a prosseguir na grande obra iniciada com a sanção da *Lei do Reajustamento*, no reerguimento do funcionário, pela seleção científica, e na desburocratização dos viçados e emperrados aparelhamentos fazendários.

No artigo anterior — "*Racionalização orçamentária*" — repisei velhos argumentos que são sempre novos, em países em formação como o nosso, e em pleno desenvolvimento, procurando demonstrar que cumpre ao D. A. S. P. tornar mais racional a nossa Lei de meios, dando ao tributo da renda o papel predominante que deve desempenhar num país de organização política democrática.

Entre nós como nos países berços do "*Income Tax*", Inglaterra e Estados Unidos, a tributação da renda sofreu encarniçados combates.

Os seus adversários não se encontram, apenas, nos contribuintes sonegadores e fraudadores, mas na campanha surda daqueles que procuram impedir o seu desenvolvimento e o aperfeiçoamento de seu aparelhamento arrecadador.

IMPOSTO CEDULAR

E'-nos forçoso confessar que, durante mais de 30 anos, o Governo vinha timidamente arrecadando o imposto relativo a algumas cédulas de rendimentos, sem cogitar do aparelho arrecadador.

Assim, em 1892, criou o imposto de dividendos; em 1914, o imposto sobre juros de debêntures e sobre produtos de ações das sociedades anônimas, bem como sobre as partes de comandita; em 1916, estendeu o tributo sobre os juros de crédito hipotecário; em 1918, sobre as quantias retiradas dos fundos de reserva das sociedades anônimas, para distribuição de ações novas e velhas aos acionistas; em 1919, sobre as firmas individuais e coletivas que explorassem a indústria fabril e as sociedades por quotas de responsabilidade limitada e sobre as bonificações ou gratificações aos diretores de companhias, empresas e sociedades anônimas; em 1920 e 1921, ampliou a rede tributária sobre os lucros das firmas individuais, sociedades em nome coletivo e comanditas simples e lucros das profissões liberais.

Estas cédulas de rendimentos produziram, em 1923, a importância de rs. 35.003:120\$2, sendo que a arrecadação se processava pelos métodos de cobrança dos impostos indiretos, entregues a uma repartição burocrática.

PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Finalmente, em 1922, foi convertido em lei o projeto do imposto geral sobre a renda, para entrar em vigor somente em 1924, apesar de que, desde 1867, estadistas de renome como o Visconde de Jequitinhonha, seguido por Ouro Preto, Lafayette Ruy, Leopoldo de Bulhões e Antonio Carlos, vinham batalhando pela sua incorporação entre as fontes de receita da União. (Artigo 31 da Lei n. 4.625, de 1922).

Autorizado pelo Congresso, começou o Governo a estudar as bases do lançamento e da arrecadação do novo imposto, encarregando desse

trabalho o Dr. F. T. de Sousa Reis, que na ocasião era Diretor da Escola Agrícola de Piracicaba, e que tinha estudos especializados sobre o assunto.

Depois de longos debates pela imprensa, de contínuas reuniões com as representações de classes, na presença dos Diretores do Tesouro Nacional, o Sr. Ministro da Fazenda, Dr. Sampaio Vidal, propôs a substituição do tipo global, escolhido pela lei de 1922, pelo tipo mixto.

A Comissão de Finanças da Câmara, porém, apresentou uma emenda substitutiva ampliando, apenas, o imposto cedular existente.

O art. 3.º da Lei n. 4.783, de 1923, em que foi convertida a emenda substitutiva, instituiu um sistema desarticulado e com desrespeito aos princípios básicos da científica tributação dos rendimentos.

Não obstante ter o Governo de regulamentar uma Lei defeituosa, o técnico financeiro, Dr. Sousa Reis, entregou um Memorial ao Sr. Ministro da Fazenda, em 1924, em que estudou pormenorizadamente os impostos diretos e indiretos, seus efeitos e causas, processos diversos de arrecadação, chegando à conclusão de que na organização do Tesouro Nacional não era possível criar o novo serviço.

Cumpria instalar nova repartição necessária à execução da Lei. "Nos métodos de trabalho que forçosamente têm de ser seguidos, pouco terá que fazer o funcionário de carteira, enquanto que muitos serviços prestará o que ali penetrar como operário na usina".

"Os trabalhos de lançamento e arrecadação de imposto de renda modelar-se-ão antes pelo sistema de Taylor que pelo da burocracia" (1).

Como organizá-la?

"Certo sobram paradigmas na vida financeira de outros povos e se, na sabedoria e experiência destes, devemos nos inspirar para executar as nossas reformas e lançar as bases do nosso aperfeiçoamento, contudo jamais devemos perder de vista as nossas próprias condições sociais, o ambiente em que vivemos, os nossos hábitos, a extensão considerável do nosso país, as dificuldades de transporte, e até mesmo, muito principalmente em se tratando de impostos pessoais, os censuráveis costumes políticos que ainda existem em extensa área de nosso território" (2).

O memorial passa em seguida a descrever os funcionamentos dos diversos tipos de mecanismos, inglês, alemão e americano, despreza o francês e o italiano, por defeituosos e inadequados, elogia o tipo americano com a centralização dos serviços em Washington, onde o "Income Tax Unit" organiza o serviço de revisão das declarações, mediante divisões, ocupando-se dos problemas técnicos próprios ao imposto de renda e subdividindo-se em secções especializadas ao estudo das diversas origens de rendimentos.

É acrescenta: "tem-se censurado a extrema centralização do tipo americano. Não obstante são inegáveis os resultados que tem dado". (3).

Adotamos um mecanismo racional, tecnicamente organizado e em que se aproveitava o aparelhamento do Tesouro Nacional nas circunscrições fiscais da República.

Foi criada uma Delegacia Geral no Distrito Federal, diretamente subordinada ao Ministro da Fazenda, subdividindo-se em duas Divisões. A 1.ª Divisão tinha por fim ocupar-se de tudo quanto interessasse à organização, à revisão e ao aperfeiçoamento do imposto de renda — leis e regulamentos, instruções, cadastro geral dos contribuintes em todo o território nacional, o estudo dos meios a adotar para a revisão das declarações, das avaliações, das amortizações e dos coeficientes, o preparo do pessoal especializado e revisores, a estatística do imposto, estudo e pareceres sobre as questões de técnica financeira relativas ao imposto de renda, fiscalização dos cadastros nos Estados e dos respectivos censos.

A 2.ª Divisão ocupava-se com a Administração do imposto propriamente dito, em todo o Território nacional.

Cada Estado constituía uma Região do Imposto sobre a Renda.

O Território do Acre ficou anexado ao Amazonas e o Distrito Federal constituindo uma Região a parte, com o encargo de superintender o serviço em todo o país.

Auxiliavam os serviços as Delegacias Fiscais, Alfândegas, Coletorias e Mesas de Renda.

Havia, também, Conselhos de Contribuintes em cada Estado e no Distrito Federal, como órgãos de recursos das decisões das Delegacias sobre lançamentos.

(1) Ante-proj. da Reforma, pag. 67.

(2) Memorial de 1924, pag. 7.

(3) Memorial de 1924, pag. 12.

O mecanismo montado era puramente técnico, não competindo aos serviços fazer a arrecadação; a Delegacia não possuía Tesouraria.

O seu fim era especializado e restrito: organizar e lançar o tributo.

O Governo, em 4 de setembro de 1924, expediu simultaneamente os decretos ns. 16.580 e 16.581, regulamentando os serviços e a arrecadação do Imposto sobre a Renda.

Não foi tarefa fácil regulamentar a Lei de 1923, que criou um imposto sobre alguns rendimentos, com percepção nas fontes (*stoppage à la source*) e tabela progressiva, um imposto especial sobre as sociedades anônimas, com a mesma tarifa de taxas e a percepção nas fontes com tabela progressiva.

Em 24 de março de 1925, foi o Governo obrigado a ampliar as atribuições da Delegacia Geral, estabelecendo — que as revisões nos Estados seriam feitas por agentes especialmente designados pela repartição central, como fez pelo Decreto n. 16.838.

Estabelecia mais que os chefes das repartições arrecadoras nos Estados e no Território do Acre eram competentes para proceder à revisão sumária das declarações no ato de entrega e fazer a cobrança do imposto julgado devido, as quais em seguida seriam encaminhadas, para a revisão definitiva na Delegacia Geral.

No Distrito Federal as notificações dos lançamentos se faziam mediante edital no "Diário Oficial", bem como as intimações dos lançamentos suplementares aos contribuintes nos Estados eram feitas na imprensa local.

As notificações de lançamentos por carta registrada eram facultativas.

O IMPOSTO GERAL

O Brasil não faz exceção às demais nações que implantaram o imposto de renda, persistindo em reformar a Lei, tantas vezes quantas for necessário para aperfeiçoar a tributação.

Não ha quem ignore as múltiplas reformas levadas a efeito na Inglaterra, Alemanha, França, Itália, Suíça, Bélgica e Estados Unidos, todas elas correspondendo a um aperfeiçoamento que se traduz no aumento da receita e em maior justiça no regime fiscal.

Em 1925, lutando o Governo com o "deficit" das finanças federais e não julgando mais possível prosseguir na medida unilateral da com-

pressão dos gastos públicos, solicitou ao Congresso mais uma vez, a instituição do imposto geral sobre a renda.

O ante-projeto de reforma apresentado pelo Delegado Geral, Dr. Souza Reis, ao Ministro da Fazenda, Dr. Anibal Freire da Fonseca, era um todo harmônico, cientificamente elaborado, e consultava a economia e o meio do nosso país.

Depois de longas discussões nas duas Casas do Congresso, Câmara dos Deputados e Senado, foi o projeto governamental convertido no artigo 18 da Lei n. 4.984, de 31 de dezembro de 1925, com emendas que deturparam a harmonia do sistema adotado.

A reforma instituída pela lei de 1925 e ampliada pelo decreto legislativo n. 5.138, de 1927, deu ao Governo meios de aumentar a receita sem necessidade de agravações de taxas, visando, principalmente, o aumento do número de contribuintes e o combate à evasão legal, na qual se transformam as isenções de indivíduos e de classes, meros favores anti-democráticos e intoleráveis quando se trata da tributação de renda.

Manteve o regulamento expedido com o decreto n. 17.390, de 1926, aprovado com modificações pelo decreto n. 5.138, de 1937, a amplitude de ação da Delegacia Geral, em todo território nacional, inclusive das revisões definitivas de todas as declarações apresentadas e tornou obrigatória, no Distrito Federal, a notificação do lançamento, sempre por carta registrada. Nos Estados, o pagamento era obrigatório no ato da entrega da declaração.

Essas reformas forçaram a mecanização dos serviços.

"E' que a administração do tributo tem necessidade de especialização, que só pode ser obtida com uma organização inteiramente estranha às normas da burocracia. Não nos cansaremos de repetir, tudo no imposto de renda é diferente e tem de ser feito em moldes muito diversos do que se pratica em relação aos impostos indirectos". (4)

Foram imediatamente iniciados a mecanização dos serviços de Recepção, com máquinas elétricas de cálculo, impressão e registro, o Cadastro, em fichas com equipamento completo de fichários e com serviço próprio de mecanografia, Lançamento com fichas e fichários próprios, inclu-

(4) Ante-projeto da Reforma, pag. 67.

sive conta corrente de cada contribuinte, e com serviço de mecanografia especial que calculava, imprimia, simultaneamente as fichas dos diferentes serviços e as duas vias da notificação.

A administração central, sempre vigilante no aperfeiçoamento do sistema tributário e do aparelhamento que teria que acompanhar a evolução do tributo, de acordo com a sua aceitação por parte dos contribuintes, incentivava a publicação de trabalhos referentes a nova, delicada e complexa fonte de receita, fazendo publicar folhetos defendendo a reforma e o sistema legal adotado.

Ainda, em 1930 e 1932, outras necessárias reformas sofreu a legislação do imposto de renda, todas tendentes ao aperfeiçoamento do tipo mixto escolhido, havendo o Presidente Getulio Vargas elevado o mínimo de isenção de 6:000\$000 para 10:000\$000 e declarado livres do tributo a todos aqueles que a dedução de encargos de família, fizesse a renda líquida global cair abaixo do mínimo de isenção, aumentou o poder fiscalizador e tornou obrigatória a cobrança na fonte do imposto referente a títulos ao portador.

Já em 1927, o Presidente Vargas, quando Ministro da Fazenda, havia estendido os serviços especializados a todos os Estados, fora da máquina burocrática existente.

Os dados abaixo, demonstram a grande aceitação do imposto no país, e o rápido crescimento da arrecadação.

CONCLUSÃO

Mudados os métodos de serviço por processos empíricos, dominando a burocracia sobre a técnica, verificou-se, como era de prever, o congestionamento dos serviços em virtude de crescimentos antagônicos — aumento crescente da arrecadação e decréscimo na capacidade de trabalho da máquina arrecadadora.

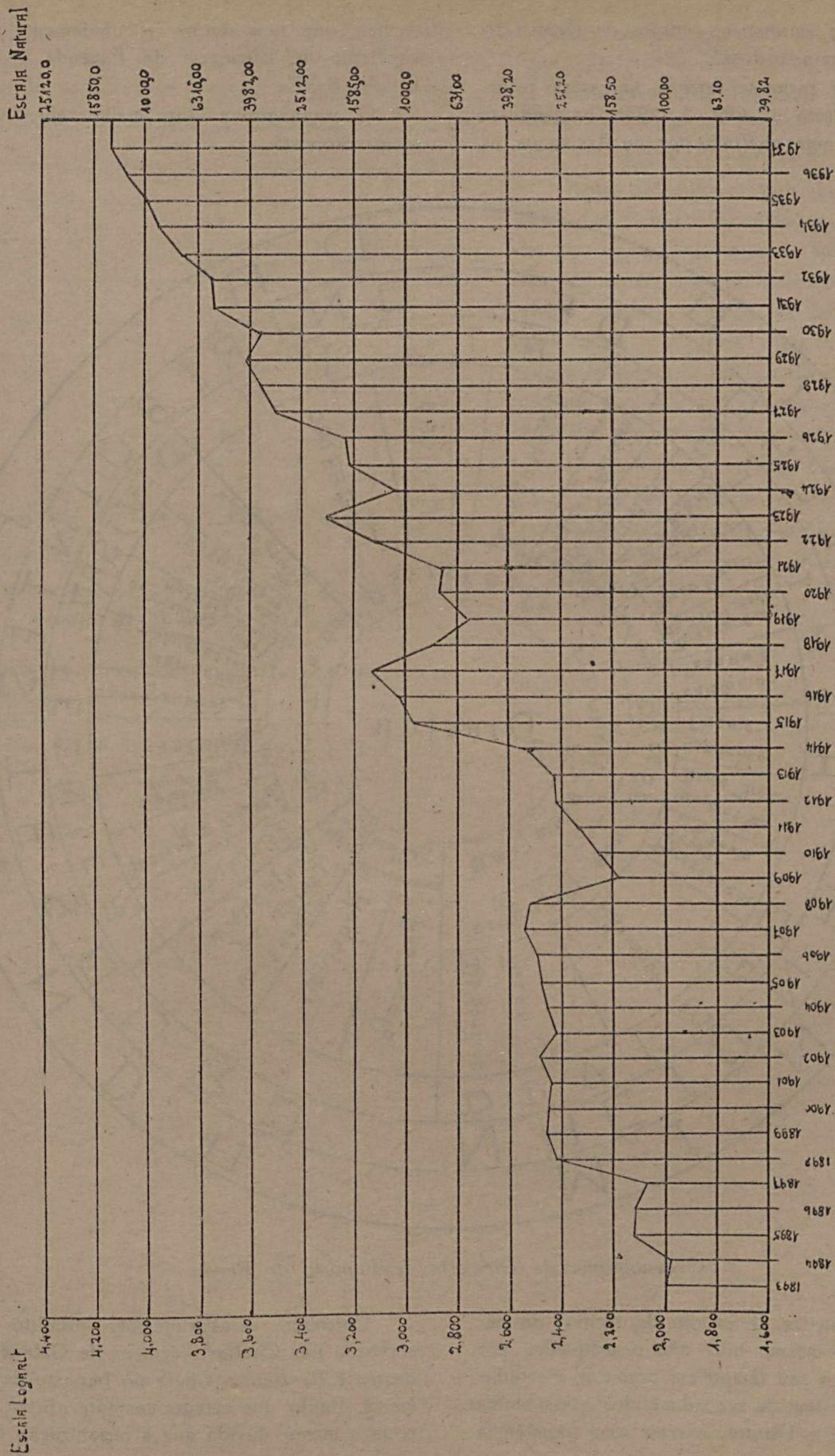
Vê-se, pois, que é simples a reforma dos serviços do Imposto de Renda; basta estirpar os processos empíricos que manhosamente vão transformando uma repartição racionalizada em uma repartição burocrática, impedindo que a sua evolução acompanhe o aumento rápido da arrecadação. Torna-se necessário restabelecer os rápidos e produtivos métodos de serviço, aumentando anualmente o material permanente, dotando os serviços com máquinas próprias e intensificando a me-

canização e a centralização técnica e administrativa na Diretoria.

TABELA I
DESENVOLVIMENTO DA RECEITA ORDINARIA DOS
IMPOSTOS SOBRE A RENDA
1893-1937

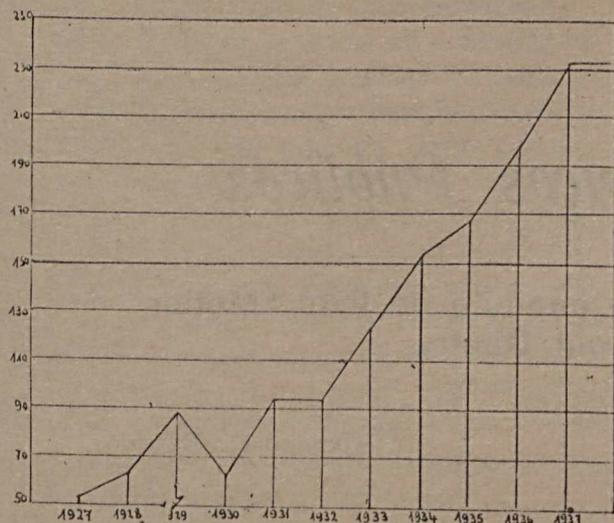
ANOS	Importancias	Indices	Logarit. dos
		1893-100	Indices
1895.....	1.694.781\$126	100	2,000
1894.....	1.681.129\$912	99	1,996
1895.....	2.297.140\$759	135	2,130
1896.....	2.252.041\$710	133	2,124
1897.....	2.008.046\$610	118	2,072
1898.....	4.419.877\$492	261	2,417
1899.....	4.912.651\$442	290	2,462
1900.....	4.828.953\$288	285	2,455
1901.....	4.747.764\$983	280	2,447
1902.....	5.181.474\$196	306	2,486
1903.....	4.476.759\$520	264	2,422
1904.....	4.852.340\$398	286	2,456
1905.....	4.940.111\$283	292	2,465
1906.....	5.296.036\$492	313	2,493
1907.....	5.933.318\$631	350	2,544
1908.....	5.639.536\$617	333	2,522
1909.....	2.565.031\$745	151	2,179
1910.....	3.014.755\$301	178	2,250
1911.....	3.735.548\$719	220	2,342
1912.....	4.436.979\$204	262	2,418
1913.....	4.500.709\$982	266	2,425
1914.....	3.705.150\$432	219	2,340
1915.....	15.833.977\$066	935	2,971
1916.....	18.617.962\$182	1.099	3,041
1917.....	23.136.454\$759	1.366	3,135
1918.....	13.469.434\$845	795	2,900
1919.....	9.764.814\$324	576	2,760
1920.....	12.664.494\$580	747	2,873
1921.....	12.455.116\$423	735	2,866
1922.....	22.117.210\$129	1.306	3,116
1923.....	35.003.120\$166	2.066	3,315
1924.....	17.942.529\$558	1.059	3,025
1925.....	27.246.068\$798	1.608	3,206
1926.....	28.708.372\$859	1.695	3,229
1927.....	53.706.855\$164	3.169	3,501
1928.....	61.939.311\$006	3.655	3,563
1929.....	67.644.264\$483	3.991	3,610
1930.....	62.021.797\$000	3.652	3,562
1931.....	93.019.938\$000	5.524	3,742
1932.....	94.078.018\$000	5.551	3,744
1933.....	123.238.933\$000	7.271	3,861
1934.....	152.648.500\$000	8.999	3,954
1935.....	167.365.600\$000	9.851	3,993
1936.....	199.451.639\$400	11.768	4,070
1937.....	232.391.469\$200	13.609	4,133
	1.631.586.121\$274		

E' indispensavel que se crie, na Diretoria do Imposto sobre a Renda, ao lado dos serviços puramente administrativos — de pessoal, de material, da arrecadação, das reclamações e recursos — o serviço puramente técnico, com a incumbência de somente estudar o aperfeiçoamento do imposto de renda — leis e regulamentos, acompanhar suas evoluções no estrangeiro, organização, revisão, cadastro, preparo dos revisores, desen-



Desenvolvimento da arrecadação do imposto de renda num período de 45 anos — 1893 a 1937

dos Cadastros, principalmente no Imposto de Renda, corresponderá aumento notavel da arrecadação do tributo" e "força é dizer que esse tri-



Escala. 1m/2.000

Desenvolvimento do imposto de renda num período de 10 anos — 1927 a 1937.

buto ainda não possui cadastros, no verdadeiro significado do vocábulo. (5)

(5) Rev. S. Púb. Ano I — vol. II — N. 3 — 38.

Salientam, também, a necessidade da especialização dos funcionários do imposto de renda, os senhores Astério Dardeau Vieira e Benedito Silva, que foram aos Estados Unidos se especializar em cursos técnicos. (6)

Antes de qualquer reforma devemos nos lembrar das ponderadas palavras de Urbano C. Berquó — “refletir antes de agir, ou seja, trabalhar de acordo com as indicações do *método racional*, tão bem exposto por Le Châtelier, é inegavelmente a suprema regra de sabedoria para qualquer empresa, pública ou privada, no século em que vivemos, que um arguto pensador já denominou o *século da organização*”. (7)

E repetimos com Jean Chevalier — “organiser n'est pas bouleverser. Il ne s'agit pas de remplacer au hasard un système par un autre et un employé par un autre. Il faut savoir où l'on veut aller”. (8).

(6) Rev. S. Púb. Ano I — vol. I — Ns. 3 e 4 — 38.

(7) Rev. S. Púb. Ano I — vol. II — N. 2 — 38.

(8) *La Technique de l'Organisation des Entreprises*. — Vol. II — 3.^{ème} Edit. pag. 209.