

**A REFORMA DO
MINISTÉRIO DA FAZENDA
E SUA METODOLOGIA**

Relatório Final

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda

SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

Fundação Getúlio Vargas — Praia de Botafogo, 186

RIO DE JANEIRO — GB

Coordenador, BENEDICTO SILVA; Assessor Especial, LÉO LEITE COSTA; Chefe da Equipe, TEREZINHA DE J. SANTOS; Assessores: HELENA DA C. RODRIGUES; J. C. DA SILVA; L. A. LEAL DE SOUZA; OLGA P. DA SILVA SANTOS; RUY VIANNA.

PUBLICAÇÕES

(Lista completa)

<i>Número</i>	<i>Título</i>	<i>Data</i>
1	Relatório Preliminar	Maio/1964
2	O Processo Tributário	Novembro/1964
3	Anteprojeto de Código do Impôsto de Renda	Abril/1965
4	O Sistema Tributário Brasileiro	Junho/1965
4	O Sistema tributário Brasileiro (2. ^a impressão)	Setembro/1965
5	The Tax System of Brazil	Junho/1965
6	Reforma da Discriminação Constitucional de Rendas ...	Julho/1965
7	Lei do Impôsto de Consumo	Agôsto/1965
8	Departamento de Arrecadação	Agôsto/1965
9	Serviço Federal de Processamento de Dados	Agôsto/1965
10	Impôsto do Sêlo	Setembro/1965
11	Regimento do Departamento do Impôsto de Renda	Novembro/1965
12	Indicador Geral do Impôsto de Renda (Índice e Regulamento)	Dezembro/1966
13	Regulamento do Impôsto de Consumo	Setembro/1965
14	Dicionário do Impôsto de Consumo	Julho/1966
15	Arrecadação pela Rêde Bancária	Dezembro/1965
15	Arrecadação pela Rêde Bancária (2. ^a edição aumentada)	Abril/1966
16	Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas) ...	Dezembro/1965

17	Reforma Tributária Nacional	Maio/1966
18	Serviço Federal de Processamento de Dados (Organização e Funcionamento)	Junho/1966
19	Guia Geral do Impôsto de Renda (Pessoas Físicas)	Maio/1966
20	Regulamento e Documentação Subsidiária do Impôsto de Consumo	Junho/1966
21	Indicador da Legislação Fazendária	Agôsto/1966
22	Manual do Impôsto de Renda na Fonte	Dezembro/1966
23	Um Programa de Administração de Pessoal para o Ministério da Fazenda	Outubro/1966
24	Departamento de Rendas Internas (Legislação Básica e Complementar)	Novembro/1966
25	Evolução do Impôsto de Renda no Brasil	Outubro/1966
26	Sistema Tributário Nacional	Janeiro/1967
27	Relatórios de Viagens de Estudos aos Estados Unidos	Janeiro/1967
28	Pagamento do Pessoal Civil pela Rêde Bancária	Fevereiro/1967
29	Anteprojeto de Lei Orgânica do Processo Tributário	Dezembro/1966
30	Impôsto de Importação (Anteprojeto de Lei)	Dezembro/1966
31	Base Física das Repartições Fazendárias (Edifícios)	Março/1967
32	Reestruturação do Ministério da Fazenda	Março/1967
33	Arrecadação dos Tributos Federais pela Rêde Bancária ..	Março/1967
34	Estudos de Administração Fiscal (Por Técnicos Americanos)	Março/1967
35	A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia — Relatório Final	Março/1967

Em tempo

Na p. 131, parágrafo segundo, quarta linha, em vez de 80% ... cabem aos Estados e 20% aos Municípios, saiu por engano "12%" e "3%", respectivamente; na p. 140, primeira linha, em vez de *taxe* saiu "*taxes*"; na p. 253, parágrafo segundo, sexta e última linha, em vez de *atividades funcionais*, que é a expressão correta, saiu "*atividades institucionais*"; na p. 462, décima linha, em vez de *março* de 1967, saiu "*março* de 1767".

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

**A REFORMA DO
MINISTÉRIO DA FAZENDA
E SUA METODOLOGIA
RELATÓRIO FINAL**

Relator: Benedicto Silva

35

1967

COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

QUADRO DIRIGENTE

Luiz Simões Lopes	— Presidente
Alim Pedro	— Diretor-Executivo da FGV
Gerson Augusto da Silva	— Coordenador-Geral

CONTROLE DA EXECUÇÃO DAS TAREFAS

Responsável	— Benedicto Silva (Setembro/1965 a agosto/1966)

SETOR DE ACOMPANHAMENTO

Coordenador	— Ottolmy Strauch (Setembro/1964 a setembro/1965)

SETOR DE ARRECADAÇÃO E PAGAMENTOS

Coordenador	— Werner Grau

SETOR DE AUTOMAÇÃO

Coordenador	— Elson dos Santos Mattos

SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

Coordenador	— Benedicto Silva

SETOR DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS

Coordenador	— Syndoro Carneiro de Souza

SETOR DE LEGISLAÇÃO

Coordenadores	— Marcos Botelho (Novembro/1963 a maio/1964)
	— Arthur Ribeiro da Silva Filho (Junho/1964 a setembro/1966)

SETOR DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

- Coordenadores**
- Newton Corrêa Ramalho
(Novembro/1963 a março/1965)
 - Werner Grau
(Abril a dezembro/1965)
 - Moacyr Ribeiro Briggs
(Janeiro a novembro/1966)

GRUPO DE TRABALHO DE PESSOAL

- Diretor-Executivo**
- Astério Dardeau Vieira
(Dezembro/1965 a setembro/1966)

SETOR DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- Coordenador**
- Paulo Poppe de Figueiredo

SETOR DE RECURSOS HUMANOS

- Coordenador**
- Antônio Amílcar de Oliveira Lima
(Junho/1965 a junho/1966)

EQUIPE DE PESQUISAS ECONÔMICAS

- Coordenadores**
- Francisco Sá Júnior
 - Izaak Kerstenetzky

EQUIPE DE REFORMA DO IMPOSTO ADUANEIRO

- Coordenador**
- Oswaldo da Costa e Silva

EQUIPE DE REFORMA DO IMPOSTO DE RENDA

- Coordenador**
- Guilherme dos Santos Deveza

EQUIPE DE REFORMA DOS IMPOSTOS DO SELLO E DE CONSUMO

- Coordenador**
- Rossini Thalez Couto

SECRETARIA-EXECUTIVA

- Secretária-Executiva**
- Maria Joana de Almeida Fernandes

ESCRITÓRIO REGIONAL EM SÃO PAULO

- Coordenadores**
- Astério Dardeau Vieira
(Janeiro/1964 a outubro/1965)
 - Geraldo Pinheiro Machado
(Novembro/1965 a fevereiro/1966)

EQUIPE DE AUTOMAÇÃO

Coordenador — Henrique Silveira de Almeida

EQUIPE DE PESSOAL

Coordenador — Antônio Amílcar de Oliveira Lima

EQUIPE DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Coordenador — Ernesto Luigi C. Ambrosis

QUADRO TÉCNICO

SETOR DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Assessôres — Belmiro Siqueira
— Cid de Castro Freire
— Eloah M. Gonçalves Barreto
— Júlio de Almeida França
— Paulo Poppe de Figueiredo
— Pedro Augusto Cysneiros
— Ruy Vieira da Cunha

SETOR DE ARRECAÇÃO E PAGAMENTOS (*)

SETOR DE AUTOMAÇÃO

Consultor Especial — Henrique Silveira de Almeida
(Transferido, posteriormente, para o Es-
critório Regional em São Paulo)

Encarregados — Edmundo Massadar
— Ertton Pimenta Bastos
— Heitor da Câmara Vellozo
— Oswaldo Ney Soares Carneiro

Assessôres — Roberto Pereira da Silva
— Valdecyr Freire Lopes

Assistentes — Gilzele Lygia Tenório de Melo
— Hécio da Costa Maia
— Jayme Bueno Brandão
(Transferido, posteriormente, para o Se-
tor de Instalações e Equipamentos)
— Lione Spivak
(Transferido, posteriormente, para o Se-
tor de Instalações e Equipamentos)
— Norton Tavares da Cunha Melo

Programadores — Antônio Sérgio de Freitas Leite
— Cláudio Portela Peixoto
— Duílio Cameron
— Eliane Bretas Estêves
— Luis Ernâni de Moraes Costa

(*) Constituído de funcionários transferidos do Setor de Organização e Métodos
(v. pp. X e XI).

Programador-Auxiliar	— Luís Carlos Borges Delgado
Desenhista	— Everton Pimenta Bastos
Estatístico	— Francisco Alves de Sá

SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

Chefe do Subsetor de Documentação	— Ana Maria B. Goffi Marquesini
Chefe de Equipe	— Terezinha de Jesus Santos
Assistentes de Documentação	— José Cardoso da Silva — Luiz Alberto Leal de Souza — Ruy Vianna

SETOR DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS

Assistentes	— Antônio José Arêas Ribeiro — Luís Manoel Vilela — Raymundo A. R. Câmara

SETOR DE LEGISLAÇÃO

Consultor Especial	— Pedrylvio Francisco Guimarães Ferreira
Chefe de Equipe	— Luíza Villela de Andrade da Silva
Assistentes	— Anna Luíza da Silva Barbosa — Cláudio Mota de Almeida — Milton Acácio de Araújo — Rubens Lopez Oureiro
Auxiliares de Pesquisa	— Maria Tatiana da Gama Barandier — Sérgio Cardoso da Costa

SETOR DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Consultor Especial	— Alvaro Brandão (Transferido, posteriormente, para o Setor de Arrecadação e Pagamentos)
Assessores	— Breno Genari — Célla Neves Lazzarotto — Daisy Florie Passarinho Pereira — Hélio Magalhães Escobar — Jorge Gustavo da Costa — Luís Carlos de Danin Lobo — Maria Cleônia M. de Castro Freire (Transferida, posteriormente, para a Equipe de Reforma do Imposto Aduaneiro e, depois, para o Controle da Execução das Tarefas)

Assistentes

- Maria Lúcia Baena Machado e Silva
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Arrecadação e Pagamentos)
- Olga Pio da Silva Santos
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Documentação)
- Otelo Sarmiento Serra Lima
- Carmen de Oliveira Santos
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Arrecadação e Pagamentos)
- Dalba Vasconcelos
- Débora Sampaio
(Transferida, posteriormente, para a Equipe de Reforma do Imposto Aduaneiro)
- Dulcy Melgaço Filgueiras
- Edson Ferreira dos Santos
- Flávio Borges Mota Filho
- Francisco Queiroz de Carvalho
(Transferido, posteriormente, para o Setor de Arrecadação e Pagamentos)
- Gilberto Monteiro da Silva
(Transferido, posteriormente, para o Setor de Arrecadação e Pagamentos)
- Hilda Marques
- Líliliana Weinberger
- Roberto José de Andrade
- Rosa Caroli

SETOR DE RECURSOS HUMANOS (*)

Assessôres

- Marciano Pereira Ribeiro
- Virgílio Alexandrino da Silva

EQUIPE DE REFORMA DO IMPÔSTO ADUANEIRO

Consultor Especial

- Armindo Corrêa da Costa

Assessôres

- Alberto Manoel de Vasconcelos
- Augusto César Cardoso
- Eduardo Abrahão
- João Fernandes de Almeida
- Luiz Emygdio Pinheiro da Câmara
- Moacir de Matos Peixoto
- Néa Lopes Monteiro Saco

EQUIPE DE REFORMA DO IMPÔSTO DE RENDA

Assessôres Especiais

- Léo Leite Costa
(Transferido, posteriormente, para o Setor de Documentação)
- Noé Winkler

Assessôres

- Cecília Lopes da Rocha Bastos
- Estela Feijó Cardoso

(*) Constituído, parcialmente, de funcionários transferidos do Escritório Regional em São Paulo (v. pp. XII e XIII).

- Germânia Bastos
- Helena da Costa Rodrigues
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Documentação)
- Helena da Rocha Tejera
- Hélio Graça Castanheira
- Maria do Carmo de Almeida Rohr
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Organização e Métodos)
- Maria Isabel Nogueira da Silva
- Wilson Barbosa Blanco

EQUIPE DE REFORMA DOS IMPOSTOS DO SÉLO E DE CONSUMO

Assessôres

- Benjamin Segismundo de Jesus Roriz
- Durval Ferreira de Abreu
- Élio Rothe
- Hernandes de Araújo Pinto
- Manoel Jacintho da Rocha Ficher
- Múcio Tôrres Carrilho
- Oswaldo Tancredo de Oliveira
- Otacílio Silva da Silveira
- Otto Garcindo de Sá
- Raymundo de Moura Rêgo
- Sylvio de Carvalho Santos

EQUIPE DE PESQUISAS ECONÔMICAS

Assessôres, Economistas e Assistentes

- Carlos Augusto R. Costa
- Gilberto Câmara Moog
(Transferido, posteriormente, para o Setor de Legislação)
- João Braga Costa
- Jorge Alberto Freitas Ribeiro
- José Almeida
- Lúcia Marinho Pirajá
- Mário Henrique Simonsen
- Maurício Rangel Reis
- Rafael da Silva Xavier
- Rui Müller
- Walter Teixeira

ESCRITÓRIO REGIONAL EM SÃO PAULO

Engenheiros

- Firmato Luiz Machado Neto
- Fukuhara Takatika
- Peter Greiner
(Transferido, posteriormente, para o Setor de Recursos Humanos)
- Salvador Perrotti
- Sansão Voiler

Técnicos de Pessoal

- Antônio Carlos Bernardo
- Aracy Cruzatto
- Ary Ribeiro de Carvalho

- Carlos Luiz M. S. Gonçalves
(Transferido, posteriormente, para o Setor de Recursos Humanos)
- Evelyn Naked Castro Sá
- Ieda Marques Brito
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Recursos Humanos)
- Maria Lúcia Rivera
- Maria Luíza Schmolz
- Marly Ferreira Pinto
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Recursos Humanos)
- Nair Salles da Silva
- Sônia Celli
(Transferida, posteriormente, para o Setor de Recursos Humanos)

Técnicos de Organização e Assistentes

- Cássio de Moraes
- Dorval Rodrigues Façanha
- Ernesto Coutinho Puccini
- Ernesto Luigi C. Ambrosis
- Fernando Castro Aguiar
- Flávio José F. Prada
- Flávio Reis Cintra
- Gaspar Debelian
- Hélcio Ferreira Borba
- Luiz Lorenzo Rivera
- Sebastião H. L. Cintra
- Regina Helena Veiga Silveira

QUADRO ADMINISTRATIVO

SETOR DE ARRECADAÇÃO E PAGAMENTOS

Auxiliares

- Arlete Vasconcelos
- César Mussi

SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

Chefe do Subsetor de Assistência Técnica Internacional

- Arthur Soares Xavier Ferreira

Assistentes Bilíngües

- Arlete Müller
- Carmen Silvia Chermont C. Martins
- Giselle Müller
- Helena Maria Brito Cunha
- Lia Fausta Ramos Pinto
- Lygia Mendes Corrêa
- Marlene Gleizer
- Neusa Timponi
- Pedro Novais Lima
- Priscila Scott Bueno
- Yedda Berlink do Rêgo Macedo

Assistente Administrativo	— Eunice Magalhães Marques
Assistente	— Losver A. Werneck Pontual Machado
Secretárias	— Maria Eunice Mureb Marques — Neide Couto das Neves
Recepcionistas	— Elizabeth Helena Lamoglia Braga — Lúcia Maria Keller Sussekind
Dactilógrafa	— Maria Neusa Brasil Quartin
Motoristas	— Aristóteles Fonseca de Carvalho — Bento Gonçalves de Oliveira — João Cândido de Herculano
Contínuos e Serventes	— Aberides Oliveira Santos — Adélcio Oliveira Santos — Epaminondas dos Santos — Francisco Fernando Henriques — Odilon Ferreira da Silva

SETOR DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS

Dactilógrafa	— Lina Mângia

SETOR DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Tradutora	— Renata Estellita Pessoa
Auxiliar	— Ivanita Bobda
Estagiários	— Gerson Alves Cabral (Transferido, posteriormente, para o Setor de Documentação) — José Giovani P. Oliveira

SETOR DE RECURSOS HUMANOS

Auxiliares	— Gilson de Souza Moura — Maria Zélia Caldas de Moura — Neusa Tavares da Cunha Melo — Paulo César Carrera Lobo

SECRETARIA-EXECUTIVA

Chefes de Equipe	— Maria de Lourdes Rodrigues Diniz — Waldemar Chamarelli
Assistentes	— Argemiro Vidal Pessoa — Celeste Serrano do Amaral — Ester Silva Ramos

	— Ginette Pereira da Cunha
	— Maria Orfila Melo
	— Sabino Pereira da Silva
Taquígrafas	— Irene Pereira de Souza
	— Maria Amélia Carneiro Ribeiro (Transferida, posteriormente, para o Setor de Documentação).
	— Yvonne de Moraes
Dactilógrafas	— Anita Sant'Ana
	— Atir Valente Bitencourt
	— Azely Maria B. Fattini
	— Carmen Gomes
	— Célia Mendes da Cunha
	— Crismélia Ribeiro Brasil
	— Dalva Lima Costa
	— Edna Rodrigues Paixão
	— Erimita Benevides Kolesza
	— Jáder Alcântara Vieira
	— Joana Silva Braga
	— Luíza Costa
	— Rhária Diehl Travassos
	— Therezinha Baptista Costa
	— Vera Maria Ornellas Chaves
Auxiliar	— Paulo Corrêa da Costa
Operadores de Mimeógrafo	— Agostinho da Silva Couto
	— Luiz Lamarca
Chefes de Portaria	— Albino Antônio Gomes
	— Antônio Carlos Pires Serrano
	— Orlando Grandinetti Viola
Ascensoristas	— Antônio Macedo Portugal
	— Luiz de Souza
Serventes, Motorista e Mensageiro	— Ary Ramos
	— Clóvis Lima Ribeiro
	— Inácio Martins
	— Jorge Campelo

ESCRITÓRIO REGIONAL EM SÃO PAULO

Auxiliar Administrativo	— Marcos Antônio da Silva Gonçalves
Secretária	— Maria Celeste Martins F. Gomes
Dactilógrafas	— Carmen Lacerda Guaraciaba
	— Charlotte Úrsula Bernt
	— Hilda Pietrykowski
	— Maria de Fátima Couto
Mensageiro	— Pedro José Romão

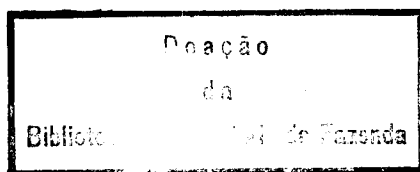
GRUPO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL NA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Chefe da Div. de Contabilidade	— Luiz Sydney Vidal do Couto
Chefe do Serviço de Material	— Albertino Ferro da Silva
Assessores Contábeis	— Elysio Ponte Trevia — Gabriel Mamoré N. P. de Mello
Assistentes	— Almir Ximenes Barbosa — Antônio Rangel Fidalgo — Fernando Alberto P. Pereira — Paulo Agostinho Neiva — Paulo Santos Simões — Renato Gomes — Roberto Souza Trevia

GRUPO DE CONSULTORES TÉCNICOS INTERNACIONAIS

(Tax Administration Advisory Team do Tesouro Americano,
enviado sob os auspícios da USAID)

Diretor	— George J. Leibowitz
Subdiretor	— Paul T. Maginnis
Assistentes	— Edward J. Lewis — Emmett Eugene Cook Jr. — Hyman P. Moldover — Patrick F. Keaney — Paul O'Rourke — Stanley Stein



APRESENTAÇÃO

Embora longa, esta publicação apenas relata condensadamente um sem-número de trabalhos preparatórios e técnicos, levados a efeito durante os 38 meses em que concebemos, formulamos e, em grande parte, implantamos a corajosa transformação do sistema tributário brasileiro, abrangendo:

- a integração do sistema tributário nacional;
- a reforma do sistema tributário federal;
- a substituição da velha estrutura fazendária por outra, moderna e flexível;
- o emprêgo, em larga escala, do processamento eletrônico dos dados fiscais;
- a descentralização dos pagamentos através da rede bancária;
- a arrecadação dos impostos federais pelo mesmo mecanismo;
- a criação do cadastro de contribuintes e dezenas de outras realizações de menor vulto que, em conjunto, perfazem a Reforma do Ministério da Fazenda.

O cometimento de tão vasta e complexa empresa à Fundação Getúlio Vargas constitui inovação no meio brasileiro: descartando-se de velhos conceitos e preconceitos de desconfiança estatal da ética alheia aos círculos oficiais, o Governo confiou a uma entidade privada tarefa da mais alta responsabilidade técnica e moral. Numa revelação de mentalidade lúcida, quis, assim, oferecer oportunidade àqueles que, fora do Governo, embora expostos às consequências das imperfeições da máquina administrativa, estão prontos a cooperar leal e sinceramente com os Podêres Públicos na revisão da estrutura e funcionamento da instrumentalidade governamental. Este gesto indica a compreensão, por parte do Governo da República, da necessidade inadiável de modernizar a administração, tornar efetivo o controle da arrecadação e atender às conveniências do público, que vem, há muito, clamando por uma administração equânime e eficiente, politicamente neutra e tecnicamente capaz de enfrentar o formidável desafio dos nossos dias — a aceleração do desenvolvimento econômico e social, alvitre que, nos países subdesenvolvidos,

depende realmente da existência de governos ativistas e capacitados. E em nenhum outro setor, como no fazendário, do qual todos praticamente somos clientes compulsórios, e cujas falhas e tibiezas tanto oneram indistintamente as várias camadas da população, era tão premente essa necessidade.

Convocada para enfrentar operação de tal envergadura, quando se lhe ofereceu o maior contrato de assistência técnica já celebrado no país, a Fundação Getúlio Vargas não podia fugir às suas responsabilidades, tanto mais quanto abrigava, em seus quadros dirigente e especializado, o mais numeroso grupo de estudiosos do aperfeiçoamento da administração brasileira, vindos das fileiras do extinto Conselho Federal de Serviço Público Civil, criado em 1936 e posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público, que tão marcantes serviços prestou ao Brasil.

Havendo aceitado a tarefa, a Fundação Getúlio Vargas lançou-se com entusiasmo e sem desfalecimentos à sua realização, mobilizando elementos seus e alheios, a começar pelo seu Presidente, que assumiu a direção da Comissão de Reforma. O trabalho insano e complexo, refletido nos 35 volumes publicados pela Comissão, foi executado graciosamente: a Fundação não se beneficiou de nenhuma parcela dos recursos previstos no contrato.

Durante o período em que a Fundação cumpria as obrigações assumidas com o Ministério da Fazenda, a Pasta foi ocupada por cinco ilustres titulares: Miguel Calmon Du Pin de Almeida, Francisco Clementino San Tiago Dantas, Carlos Alberto Carvalho Pinto, Ney Galvão e Octavio Gouvêa de Bulhões, aos quais consignamos o profundo reconhecimento da Fundação em capítulo especial deste relatório.

É bem de ver, entretanto, que, com tão freqüentes mudanças no comando supremo do Ministério, o clima interno não era dos mais propícios ao trabalho de reforma, embora todos os titulares houvessem compreendido e prestigiado os esforços da Fundação Getúlio Vargas. Eis por que pouco se pôde fazer até o momento em que assumiu as rédeas do Ministério o Professor Octavio Gouvêa de Bulhões, economista de lúdimo valor profissional, conhecedor profundo dos problemas da Pasta, à qual serviu durante longos anos, em funções de responsabilidade, inclusive na assessoria de vários de seus antecessores. Somente então, graças à delegação do Ministro aos Diretores e auxiliares de confiança e ao estabelecimento de um programa de trabalho realista, sob a orientação direta de Sua Excelência, à Fundação Getúlio Vargas foram asseguradas, afinal, condições para atacar as reformas em conjunto, numa mobilização de talentos e capacidade sem precedentes no país.

Do que foi esta batalha, nos fala resumidamente a presente publicação. Mas aqui, **ad Introito**, queremos pedir a atenção dos estudiosos para a metodologia adotada, a qual nos parece haver produzido resultados satisfatórios. Se a reforma por que passou e está passando o Ministério da Fazenda fôr bem sucedida, o crédito correspondente deverá ser levado à conta dessa metodologia. Se, ao contrário, teremos errado todos juntos.

Consistiu o método de ação em criar, sob o comando do Presidente da Fundação Getúlio Vargas, uma força de trabalho composta de elementos da própria Fundação, do Ministério da Fazenda, de outros Ministérios, além de especialistas estranhos aos quadros do serviço público, contratados para a execução de projetos especiais. Os teóricos da economia, da tributação, da administração e muitos funcionários de alto gabarito, com que conta o Ministério, assim Irmados, unidos no mesmo esforço, ajustando pontos de vista acaso discrepantes no diálogo diário, homogeneizando seu pensamento no exame conjunto e detido do Ministério, utilizando suas armas de análise na identificação e equacionamento dos muitos problemas encontrados, conseguiram, embora trabalhosamente, chegar a soluções que nos parecem consentâneas à filosofia dos reformadores, sem colidir com certos aspectos reais, muitos oriundos das deficiências e rotinas da entidade, ainda mal preparada para galgar com rapidez níveis mais ambiciosos e sofisticados de eficiência administrativa.

Afiguram-se-nos viáveis as reformas introduzidas. Isso, evidentemente, não exclui tôda uma série de providências complementares, que não eram da competência da Comissão de Reforma e que devem ser objeto de atenção das autoridades responsáveis, ao longo dos anos, providências que, a rigor, não terão fim, pois é da natureza das organizações e das próprias reformas servirem de degraus para novas conquistas, na ascensão das estruturas e dos métodos de funcionamento, em busca da eficiência. Cabe enfatizar que, na base de todo êste arcabouço, como possível ponto de estrangulamento, ou, ao contrário, como elemento de progresso, está o material humano, de cuja qualidade e motivação depende o destino das empresas.

Sabe-se que a mais defeituosa e canhestra organização pode funcionar mais ou menos razoavelmente, se o elemento humano com que conta fôr de alta qualidade. Similarmente, pode afirmar-se que, por mais modernos que sejam a estrutura e os métodos de trabalho, não há ambiente para eficiência em qualquer organização que conte apenas com pessoal de preparo claudicante. Já se desvaneceram na voragem do tempo as conjunturas governamentais em que a simplicidade das funções se compatibilizava com servido-

res pouco qualificados para o seu desempenho. Transformado no principal instrumento de desenvolvimento econômico e social, com que contam as sociedades coletivamente organizadas, o Estado contemporâneo precisa de ter a seu serviço os homens e as mulheres mais capazes de quantos compuserem as respectivas populações.

O problema da capacitação e aperfeiçoamento do pessoal, imenso no Ministério da Fazenda, deixou a Comissão de Reforma devidamente examinado e relatado em sua publicação n.º 23, **Um Programa de Pessoal para o Ministério da Fazenda**, e deixou-o em boas mãos, uma vez que o nôvo Diretor-Geral da Fazenda, nosso companheiro de trabalho na Comissão (Setor de Recursos Humanos) e um dos principais assessôres do ilustre Ministro Delfim Neto, está perfeitamente consciente das grandes deficiências apontadas e dispõe de energia e imaginação bastante para saná-las.

Ao apresentar esta publicação, **A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia — Relatório Final**, com a consciência do dever cumprido, já que as instituições, como os indivíduos, têm sua ética, suas compensações espirituais e também suas frustrações, assaltam-nos o espírito lembranças da luta perseverante, em que nos empenhamos em busca das melhores soluções, e também a satisfação íntima de, sem jactância, nem falsa modéstia, haveremos propagado princípios e deixado obra de repercussão duradoura, cujas excelências ou debilidades não nos compete julgar, mas cuja análise honesta poderá dar, com o passar do tempo, a medida de seus resultados.

A propósito desta árdua tarefa de remodelação administrativa, o Presidente da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, organizador e Presidente do Conselho Federal do Serviço Público Civil, do DASP e da Fundação Getúlio Vargas, após mais de 30 anos de trabalhos desinteressados em benefício da melhoria do serviço público, se permite a liberdade de registrar aqui, a par de seu protesto, sua profunda decepção ante a estiolação progressiva e por último o estrangulamento do DASP, no bôjo da Reforma Administrativa de fevereiro do corrente, verdadeiro retrocesso técnico, imposto ao país pela incompreensão de seus autores.

Rio, 15 de março de 1967.

LUIZ SIMÕES LOPES
Presidente da Comissão de Reforma
do Ministério da Fazenda

PREFÁCIO

Com este Relatório Final, sobre as atividades da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, a Fundação Getúlio Vargas presta contas, em particular, às autoridades e servidores desse Ministério; em geral, aos Podêres Públicos da União, dos Estados e dos Municípios. Ademais de conter subsídios possivelmente consultáveis pelos estudiosos das questões fazendárias, este relatório, ou melhor, esta prestação de contas é endereçada, também, ao público.

Convidada pelo Ministro Miguel Calmon, em fins de 1962, a Fundação Getúlio Vargas aceitou a honrosa e certamente complicada responsabilidade de reorganizar o aparelho fiscal da União, o que implicava analisar quase espectralmente o Ministério da Fazenda, suas instalações, suas dependências, seu equipamento, as leis tributárias, os regulamentos, os regimentos, os formulários, as rotinas de trabalho, as instruções de serviço e outros aspectos normativos e operacionais.

A fim de determinar as condições, o Ministério e a Fundação celebraram, em março de 1963, um contrato de prestação de serviços técnicos, que delineava o escopo da tarefa e previa o desembolso de dois bilhões de cruzeiros.

A magnitude dos trabalhos de reorganização envolvidos e o vulto do ônus correspondente tornam indeclinável a obrigação moral e técnica, que recai sobre a Fundação, de informar como e por quanto os desempenhou.

Poder-se-ia argüir que a publicação e distribuição dos 34 volumes até agora lançados pela Comissão de Reforma, versando os diferentes e mais importantes aspectos reformados, a prestação e a comprovação mensal de contas ao Ministério da Fazenda, durante a vigência do contrato, de certo modo teriam exonerado a Fundação Getúlio Vargas da obrigação de explicar como se houve na implementação da tarefa contratada e felizmente concluída.

Todavia, como foi estudada, formulada, proposta e está sendo gradualmente implantada, a reforma do Ministério da Fazenda assumiu tais proporções, que se faz mister um documento final, como o presente, destinado a passar em revista, sintética mas panoramicamente, os trabalhos executados. Com efeito, nos anais administrativos do País não há notícia de tarefa alguma de reorganização, que sequer se aproxime, em envergadura, da reforma proposta, e já parcialmente implantada, do Ministério da Fazenda.

Divide-se o presente relatório em cinco Partes.

Narram-se na Parte I, concatenadamente, os antecedentes contratuais, administrativos e históricos da tarefa.

A Parte II é uma tentativa de exegese, em linguagem corrente, acessível aos leigos, da Reforma Tributária Nacional, isto é, da substituição dos três sistemas tributários — federal, estadual e municipal — existentes até 31 de dezembro de 1966, pelo novo Sistema Tributário Nacional, que passou a vigor a partir de 1.º de janeiro de 1967, de acôrdo com a Emenda Constitucional n.º 18, de 1 de dezembro de 1965, e a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, a qual, posteriormente, recebeu o nome de Código Tributário Nacional (Ato Complementar n.º 36).

A Parte III compreende pròpriamente o relato da reformulação fiscal federal, isto é, das modificações e inovações introduzidas no sistema tributário da União, afetando todos os impostos existentes, abolindo alguns, modernizando os demais, eliminando numerosas taxas, simplificando as restantes e procurando criar ambiente psicológico propício às relações entre o fisco e os contribuintes.

A Parte IV trata da reorganização do Ministério da Fazenda. A Comissão de Reforma não teve oportunidade de examinar, an-

tes de submeter sua proposta de reestruturação do Ministério, o teor do projeto de Reforma Administrativa Geral do Poder Executivo, que então se elaborava sob a égide do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, e que finalmente se transformou no Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual "dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências". Como se sabe, at long last, o Governo Federal decretou, através desse diploma legal, a esperada Reforma Administrativa. Embora o Decreto-Lei n.º 200 haja apenas iniciado a reforma, a qual deverá realizar-se por etapas, à medida que se forem ultimando as providências necessárias à sua execução, contém, todavia, medidas de aplicação imediata, algumas das quais afetam especialmente o Ministério da Fazenda.

Concluindo seus trabalhos e dissolvendo-se a 14 de novembro de 1966, a Comissão de Reforma não poderia, ipso facto, apresentar projeto de estrutura para esse Ministério que se ajustasse, sem retoques nem adaptações, às diretrizes da Reforma Administrativa Geral, pois estas só vieram a ser definitivamente fixadas e publicadas em fevereiro do ano seguinte.

Entre a proposta de reestruturação do Ministério da Fazenda formulada pela Comissão de Reforma e a que figura, embora esquematicamente, no Decreto-Lei n.º 200, citado, há várias discrepâncias. Havendo analisado, longa e intimamente, as operações do Ministério da Fazenda, a Comissão de Reforma recomendou para este a estrutura que julgou mais adequada e viável. Nada obstante, o fato de figurar no Decreto-Lei n.º 200 estrutura diferente é perfeitamente explicável: o Governo Federal, evidentemente, era livre para optar pela solução que lhe parecesse preferível. Mas, se chamada a opinar sobre a matéria, a Comissão de Reforma manteria a proposta apresentada em novembro de 1966 e constante de sua publicação n.º 32 — Reestruturação do Ministério da Fazenda, e que passou a ser apenas mais uma tentativa frustrada.

Além da reorganização estrutural do Ministério configurada no anteprojeto respectivo, essa Parte do Relatório Final discrimina as modificações já introduzidas nessa estrutura, como, por

exemplo, a divisão do país em 10 regiões fiscais, a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a transformação da antiga Divisão do Imposto de Renda no atual Departamento do Imposto de Renda, a criação do Departamento de Arrecadação e a transformação das antigas Diretorias das Rendas Internas e das Rendas Aduaneiras, respectivamente, nos atuais Departamento de Rendas Internas e Departamento de Rendas Aduaneiras. Complementarmente, contém esta Parte o relato dos estudos, realizações e propostas da Comissão pertinentes ao pessoal do Ministério da Fazenda e ao processamento automático de dados, assim como à criação do Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas).

A Parte V (e última) trata de dois assuntos complementares: 1) a documentação produzida e distribuída, inclusive os instrumentos de trabalho, manuais de serviço, índices analíticos, dicionários, consolidações de leis esparsas, guias e outros documentos da mesma índole, que a Comissão elaborou para simplificar o desempenho das funções fiscais e exatoriais e, também, a observância das leis tributárias por parte dos contribuintes; 2) os gastos realizados (e comprovados) pela Fundação Getúlio Vargas, por conta do Ministério da Fazenda, com os trabalhos da reforma.

O leitor hipotético, que lesse este relatório do princípio ao fim, certamente notaria algumas informações mais ou menos repetidas em dois, ou mesmo em três capítulos, das cinco Partes em que está dividido.

O longo capítulo intitulado Documentação, por exemplo, é uma espécie de síntese geral de todas as atividades da Comissão, sob a forma de notícias breves de cada uma das 35 publicações feitas. É um guia seguro para os que necessitarem de consultar qualquer delas nas bibliotecas.

As repetições são intencionais. Sabe-se, de antemão, com toda a segurança, que o leitor de relatório — mesmo no caso de se tratar de empreendimentos de vulto e de interesse geral, como é a reforma do Ministério da Fazenda — é avis rara. A grande maioria, quando muito, lerá o relatório “em diagonal”; outros se interessarão somente por uma das Partes, ou talvez apenas por determinados capítulos, como os que tratam da Contribuição de Me-

lhoria, do Impôsto sôbre Circulação de Mercadorias, dos Impostos Extra-Orçamentários etc.

A repetição de certos dados ou informações considerados mais importantes desempenhará, assim, a função de captar o consultante fugidio, que examine, de afogadilho, as páginas dêste livro. Esta explicação contribuirá, possivelmente, para atenuar a estranheza dos raros leitores que chegarem a lê-lo de ponta a ponta.

Conquanto haja publicado mais de três dezenas de livros e distribuído, seletivamente, quase 200.000 exemplares dos mesmos; e nada obstante tentar, agora, um relato condensado, porém geral, dos trabalhos de reorganização do Ministério, a Fundação Getúlio Vargas cumpre o dever de declarar que a leitura dos volumes analíticos e o estudo dêste relatório sintético não bastam para transmitir uma idéia completa sôbre a envergadura, a variedade, a multiplicidade e a complexidade das operações de pesquisa, levantamento, análise, verificação, formulação e projeção, de cujo conglomerado emergiu, afinal, sob a forma de leis, regulamentos, regimentos, instruções de serviço, formulários e roteiros de trabalho, a Reforma do Ministério.

Os estudos preliminares, os relatórios internos, os esboços de projetos, enfim, os rascunhos e trabalhos escritos que houve necessidade de realizar, mas não lograram divulgação, ou por se tratar de matéria informativa, resultante de pesquisa, ou por se tratar de primeiras tentativas, sujeitas a sucessivas revisões, perfazem uma documentação copiosa, heterogênea, rica de subsídios sôbre o aparelho fiscal da União. Se publicada na totalidade, essa massa de documentos assumiria proporções imanejáveis, além de acarretar despesas possivelmente superiores ao total do teto fixado no contrato. A parte dessa documentação interna considerada de valor permanente ou duradouro, representada por trabalhos mimeografados ou simplesmente datilografados, a Fundação deixa ao Ministério da Fazenda. Trata-se de acervo apreciável para o Serviço de Documentação, que o Ministério da Fazenda terá que criar, mais cedo ou mais tarde, talvez como unidade integrante do Departamento de Administração proposto e estruturado pela Comissão de Reforma.

Na Parte I do presente relatório, a Fundação consigna os agradecimentos devidos aos colaboradores — especialistas e outros — que lhe prestaram serviços, servindo à Comissão de Reforma. Quer, entretanto, deixar registrado, nesta página de abertura do Relatório Final, agradecimentos muito especiais aos titulares da Fazenda que ocuparam a Pasta enquanto se preparavam ou progrediam os trabalhos da Comissão, e dos quais sempre recebeu colaboração, apoio cordial, sem falar no rigoroso cumprimento das cláusulas contratuais.

Em ordem cronológica, os agradecimentos são dirigidos, em primeiro lugar, ao Ministro Miguel Calmon, que, em 1962, tomou a iniciativa de propor à Fundação a celebração do contrato; em segundo lugar, ao saudoso Ministro San Tiago Dantas, que ratificou os termos do contrato inicial, pondo em prática as medidas preliminares para o seu adimplemento; em terceiro lugar, ao Ministro Carvalho Pinto, em cuja administração a Fundação Getúlio Vargas pôde tomar as primeiras providências relacionadas com a execução da tarefa; em quarto lugar, ao Ministro Ney Galvão, que perfilhou a política adotada pelos seus antecessores de ativar os trabalhos da reforma e prestigiar a ação da Fundação Getúlio Vargas; em quinto lugar, muito especialmente, ao Ministro Octavio Gouvêa de Bulhões, em cuja administração se realizaram as principais tarefas executadas pela Comissão — de abril de 1964 a novembro de 1966.

De todos êsses ilustres titulares da Pasta da Fazenda e dos Diretores da Fazenda Nacional, que com êles geriram o Ministério, a Fundação Getúlio Vargas recebeu facilidades reais, isto é: apoio correto e leal. Isso criou e manteve ambiente propício ao funcionamento da Comissão de Reforma, impedindo que preferências tradicionalistas, rotinas enraizadas, interesses criados e até mesmo direitos adquiridos lhe obstaculizassem as atividades reformadoras.

ADVERTENCIA

Quando entrou em vigor o Decreto n.º 60.190, de 8 de fevereiro de 1967, que regulamentou o Decreto-Lei n.º 1, de 13 de novembro de 1965, instituindo o cruzeiro nôvo, partes do presente relatório — elaboradas em dezembro de 1966 e janeiro de 1967 — já estavam impressas. Explica-se, assim, a razão por que em seu texto e respectivas tabelas as notações monetárias figuram em cruzeiros velhos.

ÍNDICE

Apresentação	XVII
Prefácio	XXI

PARTE I

ANTECEDENTES

Cap.	I — <i>O Contrato de Prestação de Serviços Técnicos</i>	3
Cap.	II — <i>A Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda</i>	7
Cap.	III — <i>Relatórios Administrativos</i>	19
Cap.	IV — <i>Assistência Técnica não Remunerada</i>	23
Cap.	V — <i>Tentativas de Reforma Geral do Poder Executivo</i> ..	27
	1. Anteprojeto de Reforma Administrativa do Presidente Getúlio Vargas	27
	2. A Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA)	32
	A — Sistema de Pagamento dos Servidores Públicos	35
	B — Modernização do Sistema Fiscal	36
	C — Compressão do Processo de Registro, Distribuição e Redistribuição de Créditos... ..	37
	D — Aceleração dos Pagamentos Autorizados.	38
	E — Descentralização da Execução Orçamentária	39
	F — Simplificação da Elaboração, Execução e Controle Orçamentário	40
	G — Eliminação do Sistema de Remuneração Privilegiada	40
	H — Implantação do Hábito de Planejar	42

	I — Adoção do Orçamento Funcional	43
	3. Um Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa	44
	4. A Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA)	50
Cap.	VI — <i>Delimitação do Campo da Reforma do Ministério da Fazenda</i>	53
Cap.	VII — <i>A Tarefa da Reforma como Inicialmente Prevista</i> ..	61
Cap.	VIII — <i>A Tarefa da Reforma como Finalmente Executada</i> ..	63
Cap.	IX — <i>A Participação dos Técnicos do Ministério</i>	67
Cap.	X — <i>Agradecimentos</i>	71

PARTE II

A REFORMA TRIBUTÁRIA NACIONAL

Cap.	XI — <i>O Processus da Reforma</i>	79
Cap.	XII — <i>Divisão Vertical das Fontes Tributárias (1834-1946)</i>	81
Cap.	XIII — <i>Os Primeiros Tributos não Privativos (1946)</i>	83
Cap.	XIV — <i>Repercussões na Geografia Política do País (1948-1961)</i>	87
Cap.	XV — <i>Acelera-se a Proliferação de Municípios (1961-1965)</i>	89
Cap.	XVI — <i>A Emenda Constitucional n.º 18 (1965)</i>	95
Cap.	XVII — <i>Seminacionalização das Rendas Tributárias</i>	103
Cap.	XVIII — <i>Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal</i>	111
Cap.	XIX — <i>Fundo de Participação dos Municípios</i>	117
Cap.	XX — <i>Imposto sobre Circulação de Mercadorias</i>	123
Cap.	XXI — <i>O Imposto Municipal sobre Serviços de Qualquer Natureza</i>	133
Cap.	XXII — <i>O Campo Residual e as Taxas</i>	139
Cap.	XXIII — <i>Contribuição de Melhoria</i>	145
Cap.	XXIV — <i>Confronto entre a Antiga e a Nova Estrutura Tributária do Brasil</i>	151
Cap.	XXV — <i>Considerações Finais e Conclusões</i>	163

PARTE III

A REFORMA TRIBUTÁRIA FEDERAL

Cap.	XXVI — <i>O Papel da Comissão de Reforma na Mudança da Política Fiscal</i>	171
Cap.	XXVII — <i>O Fisco Versus Contribuintes</i>	175
Cap.	XXVIII — <i>Impôsto de Importação</i>	181
	1. A vulnerabilidade do Impôsto de Importação..	184
	2. O Caráter Predominantemente Fiscal de nossa Tarifa Alfandegária	191
	3. A Reforma do Impôsto de Importação	197
	4. O Ajustamento Terminológico da Tarifa Aduaneira do Brasil	198
Cap.	XXIX — <i>Impôsto do Sêlo e sua Extinção</i>	203
Cap.	XXX — <i>Impôsto sôbre Produtos Industrializados (ex-Impôsto de Consumo)</i>	209
Cap.	XXXI — <i>Impôsto de Renda</i>	217
	1. Sinais de Progresso	217
	2. As Falhas Remanescentes	218
	3. O Impôsto de Renda Ortodoxo	220
	4. Modernização	221
	5. Relatório Shoup	223
	6. O Impôsto de Renda e a Reforma Agrária ..	224
	7. Nova Revisão do Impôsto de Renda	224
	8. Estímulos ao Aumento da Produtividade e à Contenção de Preços	227
	9. O Impôsto de Renda na Reforma do Mercado de Capitais	228
	10. Definição do Crime de Sonegação Fiscal	229
	11. Complementação da Reforma do Impôsto de Renda	230
	12. Consolidação e Regulamentação das Leis do Impôsto de Renda	233
Cap.	XXXII — <i>Impostos Extra-Orçamentários</i>	235
	1. Impôsto sôbre Exportação	235
	2. Impôsto sôbre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro	237
Cap.	XXXIII — <i>Taxas</i>	241

PARTE IV

A REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Cap. XXXIV —	<i>O Anteprojeto de Reestruturação</i>	249
Cap. XXXV —	<i>A Reforma dos Serviços Aduaneiros</i>	269
Cap. XXXVI —	<i>A Criação das Regiões Fiscais</i>	279
Cap. XXXVII —	<i>O Advento do Departamento do Impôsto de Renda</i>	283
	1. Levantamento da Situação Administrativa e Fiscal das Delegacias Regionais, Delegacias Seccionais e Inspetorias	286
	2. Estudos e Levantamento de Rotinas	287
	3. Projeto de Regimento do Departamento do Impôsto de Renda	288
	4. Descentralização Administrativa	289
	5. Estrutura dos Órgãos	294
	6. Estudo Comparado da Tributação dos Rendimentos Provenientes da Exploração Agrícola e Pecuária	298
	7. Processamento da Subscrição Compulsória de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (Lei n.º 4.621, de 30-4-65)	298
	8. Estudo Demonstrativo da Despesa em Face da Arrecadação	299
	9. Preparo do Manual do Impôsto de Renda na Fonte	300
	10. Manual de Lançamento das Pessoas Físicas..	300
	11. Manual de Lançamento das Pessoas Jurídicas	301
	12. Guias de Assuntos de Pessoal	301
Cap. XXXVIII —	<i>O Departamento de Arrecadação</i>	303
Cap. XXXIX —	<i>O Departamento de Rendas Internas</i>	309
Cap. XL —	<i>O Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas)</i>	315
	1. O Sistema de Codificação Numérica do Cadastro	319
	2. O Material Básico do Cadastro	319
	3. A Implantação do Cadastro e a Elaboração de Manuais de Instruções	320
Cap. XLI —	<i>Pessoal</i>	323
	1. Recebedoria Federal em São Paulo	323

	2.	Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo	325
	3.	Mecanização	325
	4.	Delegacia Regional do Imposto de Renda em São Paulo	326
	5.	Delegacia Regional de Rendas Internas em São Paulo	326
	6.	Serviço do Pessoal	328
	7.	Corpo da Guarda	328
	8.	Estudos de Caráter Geral	329
		A — Chefias em São Paulo	329
		B — Funcionários Fazendários Federais em São Paulo	330
		C — Funcionários Fazendários Federais na Guanabara	330
	9.	Quadro de Pessoal	331
	10.	Treinamento	333
		A — Programa-Piloto em São Paulo	333
		B — Treinamento na Guanabara	335
		C — Conjunto Rio-São Paulo	335
		D — Institucionalização do Treinamento no Ministério da Fazenda	336
	11.	Grupo de Trabalho de Pessoal	337
Cap.	XLII —	<i>Automação na Administração Fazendária</i>	343
		1. Equacionamento do Problema	343
		2. Resultados do Levantamento dos Serviços Mecanizados	345
		3. Desproporção entre os Custos e as Apurações das Unidades Mecanizadas	347
		4. Superdimensionamento de Instalações (Outros Desperdícios)	348
		5. Principais Fatores de Ineficiência	349
		6. Eliminação dos Fatores de Ineficiência e Criação de Condições de Desenvolvimento	350
		7. Dois Anos de Atividades no Campo da Automação	352
		8. Reorganização Contínua e Projetos Especiais	354
		9. Conclusão	359
Cap.	XLIII —	<i>Instalações e Equipamentos</i>	361
Cap.	XLIV —	<i>Assistência Técnica Internacional</i>	367
		1. Reorganização Estrutural e Preparação de Recursos Humanos	373
		2. O Advento do CONPLAF	376

PARTE V

DOCUMENTAÇÃO E CUSTOS

Cap.	XLV — <i>Documentação</i>	381
	1. Publicações e Tiragens	381
	2. Distribuição	382
	3. Panorama Geral	385
	4. Publicações para Circulação Interna	462
Cap.	XLVI — <i>Custos</i>	465
	1. Previsões	465
	2. Custos por Projetos	466
	3. Custos por Setores	467
	4. Observações sobre o Setor de Documentação ..	474
	5. Custos por Objetos	475
	6. Despesas de Custeio e Despesas de Capital ..	476
	7. Despesas de Pessoal	476
	8. Gratificações e Salários	477
	9. Serviços Extraordinários	482
	10. Material de Consumo, Material Permanente e Equipamento	483
	11. Publicações	484
	12. Serviços de Terceiros e Encargos Diversos ..	485
	13. Tarefas Especiais	485
	14. Custeio de Atividades Próprias do Ministério da Fazenda	487
	15. Fôrça de Trabalho	489
	16. Análise das Despesas de Pessoal	490
	17. Considerações Finais....	492
FINALE		495
ANEXOS		
	N.º 1 — Principais Tarefas Programadas e Realizadas.....	509
	N.º 2 — Ficha de Contrôlo da Execução das Tarefas.....	525

PARTE I

ANTECEDENTES

Capítulo I

O CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS

O Ministério da Fazenda e a Fundação Getúlio Vargas celebraram, em dezembro de 1962, por iniciativa do então titular da Pasta, Professor Miguel Calmon, e ratificaram, em 6 de março de 1963, já sob a gestão do Ministro San Tiago Dantas, um contrato para prestação de serviços de consultoria técnica multidimensional.

Nos termos da cláusula primeira do contrato, registrado pelo Tribunal de Contas da União no dia 14 de maio de 1963, a Fundação Getúlio Vargas assumiu a obrigação de organizar, coordenar ou realizar os levantamentos, os estudos e a elaboração de atos ou projetos de implantação de rotinas necessárias à reestruturação das repartições arrecadoras federais, tendo em vista:

a) as necessidades de planejamento sistemático, de assessoria permanente e de chefia, de aperfeiçoamento de pessoal e de melhoria dos processos mecânicos de arrecadação;

b) a conveniência da descentralização dos órgãos arrecadores ou exatores e da centralização dos órgãos controladores;

c) a conveniência de remodelar os Conselhos de Contribuintes e o Superior de Tarifas, desmembrando as suas Câmaras, descentralizando-os geograficamente, e aperfeiçoando a sua disposição interna;

d) a necessidade de modernizar as Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional, a fim de que possam desincumbir-se de

seus encargos com eficiência, principalmente no que se refere à cobrança da dívida ativa da União;

e) a necessidade do reaparelhamento dos órgãos fazendários em geral.

Especifica o § 1.º dessa cláusula que a reestruturação das repartições arrecadoras federais compreenderia as tarefas seguintes:

a) o levantamento da atual estrutura administrativa do Ministério, das rotinas das diferentes atividades e órgãos e dos recursos disponíveis, em pessoal, material e equipamento;

b) a definição da organização administrativa adequada à estrutura tributária conveniente às necessidades do país no atual estágio de desenvolvimento, com vistas à racionalização e mecanização dos processos de exação de tributos e instituição de instrumentos eficientes de controle da arrecadação;

c) a análise crítica das rotinas administrativas e definição das novas rotinas adotadas para o desempenho das atribuições das repartições arrecadoras, com a utilização econômica do processamento mecânico de dados fiscais;

d) a elaboração de modelos ou padrões de projetos concretos para a implantação da estrutura administrativa e das rotinas aprovadas pelo Ministério da Fazenda, com o dimensionamento e a quantificação dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários para investimento e funcionamento;

e) a adaptação do pessoal existente às novas rotinas e métodos administrativos, compreendendo o dimensionamento e organização de recursos humanos, materiais e financeiros, a organização e a implantação de projetos de treinamento de pessoal, necessários à formação nas quantidades e com as qualificações exigidas.

De acordo com a cláusula segunda, os serviços de assistência técnica da Fundação seriam prestados sob a supervisão geral e direta do Ministro da Fazenda, através de uma entidade denominada Núcleo de Planejamento do Ministério da Fazenda, que, entretanto, não chegou a ser instituída.

Caberia a essa entidade:

a) a aprovação do programa de estudos e levantamentos apresentados pela Fundação para cada tarefa específica;

b) as definições de política ou orientação geral;

c) a escolha de soluções alternativas apresentadas pela Fundação;

d) a indicação de tarefas específicas, que deveriam ser examinadas pela Fundação, a juízo do Núcleo, em caráter prioritário.

Quanto à realização dos trabalhos, caberia à Fundação Getúlio Vargas, nos termos da cláusula terceira, definir as tarefas concretas de levantamentos, estudos, implantação ou elaboração de projetos e o programa de trabalho relativo a cada fase dos estudos, bem como organizar a execução dessas tarefas, mobilizando os recursos humanos e materiais necessários, ou subcontratando-as com técnicos ou empresas sob sua orientação, coordenação e supervisão geral.

A Fundação utilizaria, para a realização das tarefas gerais de supervisão, coordenação e implantação, pessoal próprio, pertencente a seus quadros, ou técnicos especialmente contratados para esse fim.

Na execução dessas tarefas, a Fundação manteria estreita coordenação com os órgãos competentes do Ministério, que lhe deveriam prestar ampla cooperação, nos termos das instruções baixadas pelo Núcleo de Planejamento, o qual, como já foi dito, não chegou a ser constituído.

A Fundação poderia, ainda, solicitar assistência técnica estrangeira de órgãos especializados para cooperar em determinadas tarefas. Veremos, em outra parte do presente relatório, que a Fundação pediu assistência técnica ao Governo dos Estados Unidos da América, através da USAID do Brasil, o que determinou a vinda de um grupo de funcionários do Serviço de Rendas Internas do Tesouro Americano. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ V. Capítulo XLIV, Parte IV.

Capítulo II

A COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Dentre os métodos a que podia recorrer para cumprir as obrigações assumidas, a Fundação Getúlio Vargas optou pela criação de uma entidade provisória, eminentemente flexível, que se chamou Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda e que, neste relatório, será chamada apenas Comissão de Reforma, ou simplesmente Comissão, conforme melhor se ajustar à clareza do texto.

Cumpre deixar explícito que, apesar do nome, essa entidade não era dependência do Ministério; os que para ela trabalharam não foram contratados pelo Ministério; sua administração e contabilidade estiveram a cargo exclusivo da Fundação Getúlio Vargas; em suma, não passava de um grupo eventual de trabalho, variável em número e composição, de mês para mês, a fim de se amoldar às conveniências e demandas da tarefa.

Os trabalhos levados a cabo pela Comissão de Reforma tornaram-se progressiva, ampla e concomitantemente divulgados, através da publicação e distribuição de numerosos livros, os quais, reunidos, constituem hoje uma pequena biblioteca sobre a administração fiscal do País. Entre anteprojetos, estudos, manuais, recomendações e resenhas históricas, sem falar nos vários relatórios que pormenorizam ou analisam aspectos parciais das reformas propostas e empreendidas, nada menos de 35 publicações relatam, documentam e explicam as atividades da Comissão. Não haverá hipérbole

em afirmar-se que nenhum outro grupo incumbido de reforma administrativa no Brasil foi mais solícito e atento na divulgação larga e assídua de seus estudos e trabalhos, tanto para informar, quanto para suscitar críticas e sugestões.

Com efeito, os estudos, recomendações, anteprojetos e projetos elaborados pela Comissão de Reforma foram divulgados, a partir de maio de 1964, sob a forma de livros, à medida que se completavam, constituindo a série numerada de publicações da Comissão. Por conseguinte, as autoridades e o público interessado têm conhecimento, através das publicações feitas, de grande parte dos trabalhos da Comissão. Trata-se, em certos casos, de estudos monográficos; em outros, de relatórios analíticos; e em outros, ainda, de instrumentos de trabalho, como regulamentos e manuais, postos em circulação para coadjuvar a ação fiscal, tanto por parte dos representantes do fisco, quanto por parte dos contribuintes.

Última publicação de sua série, este *Relatório Final* tem por objeto sumariar os estudos a que a Comissão de Reforma procedeu, os levantamentos que realizou, bem como os projetos, propostas e recomendações que apresentou. É apenas o coroamento da série, tendo por alvo registrar, de maneira sintética e panorâmica, o conjunto dos trabalhos feitos e divulgados, para que os interessados em tarefas idênticas, bem como futuros grupos incumbidos de reformas similares, disponham de subsídios idôneos sobre a reforma administrativa do Ministério da Fazenda, ora em fase de implantação e sem dúvida uma das mais abrangentes de quantas já se empreenderam no País.

Essa entidade intraministerial provisória que a Fundação Getúlio Vargas constituiu para executar os misteres delineados no contrato, e a que chamou Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, correspondeu inteiramente à expectativa, funcionando com a maleabilidade desejada e ajustando-se, quase dia a dia, às exigências e necessidades da tarefa central.

Não tendo sido criada por ato oficial, mas por arbítrio de seu Presidente, a Comissão de Reforma sempre gozou de elasticidade institucional para se amoldar, sem quaisquer peias regimentais, às

diferentes fases dos trabalhos a seu cargo. A divisão destes trabalhos, feita de maneira informal, consistia em distribuí-los a setores estabelecidos e denominados segundo as funções a eles atribuídas.

Seria falacioso, portanto, conceber a Comissão como grupo deliberativo colegial, que se reunisse periodicamente para discutir os problemas da reforma.

Examinada realisticamente, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda nunca passou de um grupo heterogêneo de trabalho, que se subdividia em grupos menores, especializados ou semi-especializados, incumbidos de tarefas compatíveis com as especializações e experiências dos componentes respectivos.

Nada obstante, a Comissão de Reforma tornou-se nacional e até internacionalmente conhecida, graças à difusão de suas publicações. Em todas elas apareciam, nas primeiras páginas, os nomes dos componentes do quadro dirigente, do quadro técnico e do quadro administrativo, distribuídos pelos setores integrantes da Comissão. Isso poderia incutir a idéia de que a Comissão possuísse, efetivamente, estrutura hierárquica susceptível, por exemplo, de representação gráfica e regimento interno. Eis uma idéia errônea. A Comissão de Reforma jamais funcionou como grupo de debates. Os estudos, relatórios, exposições de motivos, anteprojetos e minutas, que elaborou, eram rascunhados pelos indivíduos ou grupos mais indicados, profissionalmente, para cada tarefa. É fato que a Comissão promoveu reuniões e debates para fins de coordenação e crítica de idéias, nunca, porém, como partes de rotina preestabelecida.

Os Setores, por sua vez, eram livremente, dir-se-ia instantaneamente criados, fundidos, desmembrados e extintos, segundo as conveniências pragmáticas do momento.

O Setor de Documentação e Acompanhamento, por exemplo, instituído informalmente em fevereiro de 1964, um ano depois passou a chamar-se Setor de Documentação e Assistência Técnica Internacional e, a partir de junho de 1966, simplesmente Setor de Documentação. Cada uma dessas designações reflete, até certo ponto, a natureza dos encargos a ele confiados em diferentes momentos da existência da Comissão.

Outro exemplo carecente de menção é o Setor de Pessoal, que se transformou, depois, em Setor de Recursos Humanos, funcionando juntamente com outra unidade que surgiu com o nome de Grupo de Trabalho de Pessoal.

Os Setores responsáveis pela parte especializada dos trabalhos da Comissão foram o Setor de Organização e Métodos, que passou, similantemente, por diversas fases sob três chefias distintas, e o Setor de Arrecadação e Pagamentos, que comandava três equipes, a saber: Equipe de Reforma do Impôsto Aduaneiro, Equipe de Reforma do Impôsto de Renda e Equipe de Reforma dos Impostos do Sêlo e de Consumo.

A flexibilidade estrutural da Comissão, que podia ser alterada a qualquer momento sem ferir susceptibilidades nem inquietar interesses criados, concorreu para o relativo êxito com que a Fundação Getúlio Vargas pôde levar a efeito a tarefa de reforma geral do Ministério da Fazenda — sem dúvida a mais ambiciosa tarefa dessa índole até hoje concluída em nosso País.

Logo após ser constituída, a Comissão submetera ao Titular da Pasta um plano minucioso de trabalho, compreendendo oito programas diferentes. Não se tratava, já se vê, de documento para ser aprovado, apenas de um roteiro informativo. Evidentemente, êste plano ou roteiro poderia ser alterado, como foi, tendo em vista as conveniências táticas abertas pela conjuntura política.

Por outro lado, o Ministro da Fazenda, que conhecia intimamente os trabalhos da Comissão de Reforma, havendo mesmo dêles participado, decidiu acelerar a tramitação de certas leis tributárias, inclusive da Reforma Constitucional relativa à discriminação de rendas. Isso modificou, mais de uma vez, a escala de prioridade estabelecida pela Comissão, substituindo-a por outra em que, a miúde, algumas tarefas que se encontravam adiantadas, e mesmo próximas da conclusão, tinham que ser interrompidas (ou adiadas), a fim de que a Comissão se pudesse concentrar em trabalhos urgentes encomendados pelo Ministro.

Ao assumir o compromisso de dirigir a reforma do Ministério da Fazenda, a Fundação Getúlio Vargas havia adotado o alvitre de

não submeter, parcial ou fragmentariamente, nenhuma recomendação integrante do conjunto total da reforma. Seu propósito era entregar ao Ministro, de uma só vez, como um todo orgânico, ao fim do prazo contratual, os anteprojetos de leis tributárias, de regulamentos e de regimentos, assim como o anteprojeto de reestruturação administrativa do Ministério.

A reforma seria apresentada e considerada em bloco.

As condições políticas do País, porém, vieram aconselhar a prática de método diferente — o da reforma por partes, obedecendo-se, neste particular, às diretrizes táticas traçadas pelo Titular da Pasta. Isso explica, por exemplo, o fato de a reforma do impôsto de renda haver sido realizada através de uma série de diplomas legais, ao invés de se consolidar em apenas um, como inicialmente a Comissão propusera.

As modificações introduzidas freqüentemente na escala de prioridade dos projetos e estudos a cargo da Comissão decorreram de circunstâncias ocasionais. É provável que, se outra fôsse a conjuntura política, a Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965, que instituiu a figura do ilícito fiscal, tornando a sonegação ou evasão dos impostos crime passível de prisão, assim como a Emenda Constitucional n.º 18, que revolucionou o Sistema Tributário Nacional, não teriam sido tramitadas.

Incluem-se estas informações no presente relatório para explicar os sucessivos ajustamentos táticos, e até oportunisticos, que a Comissão julgou conveniente fazer, ou foi levada a fazer, por solicitação do Ministro da Fazenda, a fim de aproveitar os momentos mais propícios à tramitação dêste ou daquele projeto de lei.

Houve, igualmente, necessidade de, em certos casos, infringir as regras clássicas da técnica legislativa. Em princípio, uma lei tributária não deve conter dispositivos forâneos à sua ementa, como os que tratem, por exemplo, da criação de órgãos ou de cargos.

Entretanto, a ex-Divisão do Impôsto de Renda foi transformada em Departamento do Impôsto de Renda nas Disposições Gerais da Lei n.º 4.506, de 30 de novembro de 1964, que é uma lei eminentemente fiscal. O mesmo aconteceu com o Departamento de Arrecadação, que não surgiu como parte da reestruturação do Minis-

tério da Fazenda, mas foi criado em capítulo caudatário da Lei n.º 4.503, de 30 de novembro de 1964, que trata do Cadastro Geral de Contribuintes.

Os assessôres da Comissão de Reforma, especialmente os responsáveis pela redação dos anteprojetos de leis, não ignoravam que, do ponto de vista da técnica legislativa, é contra-indicada a inclusão de dispositivos estranhos ao enunciado na ementa da lei. Disposições legais que criam, extinguem ou desdobram órgãos, assim como as que criam cargos, normalmente não têm cabimento em leis tributárias. Devem estas ater-se, exclusivamente, ao tributo de que tratam, a fim de evitar o emaranhamento da legislação, uma das causas crônicas da baixa produtividade da administração pública brasileira.

Um levantamento feito pelo Setor de Legislação da Comissão de Reforma trouxe à tona o seguinte fato: em fevereiro de 1966, havia em vigor, no Governo Federal, nada menos de 205 leis, 316 decretos-leis e 467 decretos que continham dispositivos referentes a pessoal. Os Departamentos de Pessoal necessitam, compulsoriamente, de maços fichários sobre legislação. Para resolver problemas específicos, freqüentemente se vêem a braços com a exegese de dispositivos contraditórios, constantes de leis que, pela ementa, dispõem sobre assuntos completamente alheios aos problemas de pessoal.

Criada e batizada informalmente, como já foi dito, para cumprir as obrigações contratuais assumidas pela Fundação Getúlio Vargas, a Comissão de Reforma iniciou a fase preparatória das atividades em outubro de 1963.

As operações de identificar, definir e dividir em parcelas individuais ou de grupos as tarefas preliminares, e recrutar o pessoal dirigente, técnico e auxiliar necessário, prolongaram-se até os primeiros meses de 1964.

A Comissão instalou-se no décimo e outros andares do Ministério da Fazenda, assim como em locais alugados no centro da cidade. A princípio, na sede da Comissão e, posteriormente, na sede da Fundação Getúlio Vargas, funcionou uma Equipe de Pesquisas Econômicas.

Sendo o propósito central dêste relatório narrar os fatos e acontecimentos, as providências e as iniciativas de que resultou a reforma do sistema tributário nacional, do sistema tributário federal e do aparelho arrecadador da União, vamos indicar os setores existentes em três momentos distintos da história da Comissão.

Quando a Comissão atacou, em cheio, a tarefa da reforma, demarcando-lhe os limites, fixando-lhe a escala de prioridade e elaborando os primeiros esboços de projetos, isso por volta de março de 1964, sua estrutura formal, para efeito de distribuição de responsabilidades e autoridade, era a seguinte:

Presidente

Secretaria-Executiva

Coordenador-Geral

Serviços Técnicos:

Setor de Acompanhamento e Documentação

Setor de Automação

Setor de Instalações e Equipamentos

Setor de Legislação

Setor de Organização e Métodos

Setor de Pessoal

Escritório em São Paulo.

As exigências, conveniências ou sugestões do desenvolvimento dos trabalhos foram naturalmente demandando mudanças e adaptações. Haja vista, por exemplo, as transformações por que passaram os Setores de Acompanhamento e Documentação e de Pessoal, o aparecimento e extinção do Setor de Acompanhamento e o advento estratégico de entidade especial denominada Contrôlê da Execução das Tarefas, e assim por diante.

Em fins de 1965 e princípios de 1966, quando, dispondo de 163 pessoas a seu serviço, a Comissão de Reforma atingiu ao apogeu das atividades, sua estrutura era a seguinte:

Presidente

Secretaria-Executiva

Coordenador-Geral

Contrôlê da Execução das Tarefas

Serviços Técnicos:

Setor de Arrecadação e Pagamentos

Equipe de Reforma do Impôsto Aduaneiro

Equipe de Reforma do Impôsto de Renda

Equipe de Reforma dos Impostos do Sêlo e de Consumo

Setor de Automação

Setor de Documentação e Assistência Técnica Internacional

Grupo de Consultores Técnicos Internacionais

Setor de Instalações e Equipamentos

Setor de Legislação

Setor de Organização e Métodos

Setor de Recursos Humanos (antes denominado Setor de Pessoal)

Grupo de Trabalho de Pessoal

Equipe de Pesquisas Econômicas

Escritório Regional em São Paulo.

Três equipes autônomas, constituídas quase simultâneamente, incumbidas de estudos essencialmente ligados à reforma tributária, — a Equipe de Reforma do Impôsto Aduaneiro, a Equipe de Reforma do Impôsto de Renda e a Equipe de Reforma dos Impostos do Sêlo e de Consumo — mais tarde foram integradas em uma só entidade, formando-se, assim, o Setor de Arrecadação e Pagamentos.

Finalmente, em novembro de 1966, quando, concluída a tarefa e expirado o contrato, a Comissão foi dissolvida, sua estrutura era a seguinte:

Presidente

Secretaria-Executiva

Coordenador-Geral

Serviços Técnicos

Setor de Documentação

Setor de Organização e Métodos

Setor de Arrecadação e Pagamentos.

Tôdas essas entidades, os Setores, a Secretaria-Executiva, o Escritório em São Paulo e a Equipe de Pesquisas Econômicas trabalhavam diretamente subordinadas ao Presidente da Fundação Getúlio Vargas que, assim, acumulava as funções de Presidente da Comissão de Reforma. A coordenação geral dos trabalhos, sobretudo nos aspectos técnicos, era exercida pelo representante do Ministério da Fazenda, Dr. Gerson Augusto da Silva. Não se havendo constituído o Núcleo de Planejamento do Ministério da Fazenda previsto no contrato, passou o referido técnico a desempenhar as funções de porta-voz do Ministério junto à Comissão, o que não excluía, mas apenas coadjuvava os entendimentos pessoais, diretos e freqüentes, do Presidente da Comissão com o Diretor-Geral da Fazenda Nacional, com o Chefe do Gabinete do Ministro e, especialmente, com o Ministro de Estado.

Em determinado momento da vida da Comissão, seu Presidente sentiu necessidade de estabelecer um sistema de contróle da execução de tarefas, a fim de ter certeza de poder concluí-las dentro do prazo contratual. Isso ocorreu em julho de 1965. Foi então que surgiu, na lista dos órgãos dirigentes da Comissão, a entidade nova denominada Contrôle da Execução das Tarefas. A função correspondente foi cometida ao Coordenador do Setor de Documentação.

O estabelecimento de cronogramas para quaisquer tarefas começa por sua identificação. Assim, uma Assistente do responsável pelo Contrôle da Execução das Tarefas, em colaboração com o Coordenador-Geral da Reforma e representante do Ministro da Fazenda, dedicou alguns dias à identificação e rotulagem das tarefas em curso.

Não se faz necessário esclarecer que as tarefas em andamento eram outras tantas divisões do trabalho da Comissão. Muitas delas tinham por fim integrar um projeto de envergadura, como seja, por exemplo, a regulamentação do impôsto de renda.

Do esforço realizado para êsse efeito, surgiu, afinal, uma lista de que constavam 97 tarefas distintas, que no momento se encontravam distribuídas a indivíduos ou equipes. Uma vez completada a listagem das tarefas foi possível, em consulta com os responsáveis diretos, fixar datas prováveis para a conclusão de cada uma.

A unidade chamada Contrôlê da Execução das Tarefas fazia visitar, de quinze em quinze dias, os dirigentes dos Setores e colhêr informações sôbre o andamento dos trabalhos (v. Anexo n.º 2). Com base nas informações colhidas, o Controlador da Execução das Tarefas apresentava relatórios escritos ao Presidente da Comissão, indicando, em cada caso, a observância ou não dos prazos estabelecidos e explicando, se necessário, as razões por que determinadas tarefas não tinham sido cumpridas.

Esse esquema habilitou o Presidente da Comissão a, sem recorrer a sanções administrativas, alertar os diferentes Coordenadores de Setor para os atrasos acaso verificados e, assim, apressar a execução dos trabalhos.

Seria fastidioso e até exercício exacerbado de casuismo compor a lista exaustiva das milhares de tarefas e subtarefas, principais, complementares e subsidiárias — grandes e pequenas — que foram desempenhadas pelos diferentes setores da Comissão em trinta e oito meses de atividade.

A título de ilustração, entretanto, daremos no Anexo n.º 1 a relação das tarefas principais em andamento e concluídas (algumas foram abandonadas) no período de meados de 1964 a 14 de novembro de 1966.

Como não poderia ser de outra maneira, o término das tarefas distribuídas às várias unidades da Comissão ocorreu em datas diferentes. Em novembro de 1966, estavam praticamente concluídas tôdas e foram extintos todos os setores, com exceção do Setor de Documentação e da Secretaria-Executiva para o término da incumbência de completar a série de publicações dos trabalhos da Comissão e as atividades administrativas sômente susceptíveis de encerramento, com a prestação final de contas, após o balanço geral de todos os gastos.

Não era possível, obviamente, ao Setor de Documentação encerrar suas atividades na mesma data em que os outros o fizeram e apresentar, sob a forma de livros, os trabalhos que a Comissão julgou de bom aviso divulgar para uso das autoridades e servidores do Ministério da Fazenda, assim como para circulação seletiva no País e no exterior.

A profunda reforma administrativa do Ministério da Fazenda, trabalhosamente elaborada no período de outubro de 1963 a novembro de 1966, possivelmente conterá informações, lições e experiências úteis a outros grupos que se incumbirem de tarefas similares, no País e no estrangeiro.

Foi essa a razão por que a Fundação Getúlio Vargas dissolveu a Comissão de Reforma na data em que expirou o contrato, mas, de comum acôrdo com o Ministério da Fazenda, manteve em atividade por mais quatro meses o Setor de Documentação, a fim de completar a impressão da série de suas publicações, agora encerrada com este *Relatório Final*.

Capítulo III

RELATÓRIOS ADMINISTRATIVOS

Há dúvidas generalizadas sobre se os relatórios administrativos são lidos, ou efetivamente utilizados, pelas autoridades a que se destinam. Considerados literatura árida, cansativa, os relatórios administrativos afugentam a maioria dos leitores, inclusive os que, impelidos por deveres profissionais ou funcionais, têm interesse em conhecer fatos e informações sobre o comportamento das empresas que dirigem, ou em que trabalham. Investigações feitas, recentemente, em várias empresas, sobre a influência dos relatórios administrativos, confirmam a suspeita tradicional: apenas pequena minoria os lê e ainda assim, em muitos casos, superficialmente. Por exemplo: ficou demonstrado que os quadros dirigentes lêem inteiramente apenas o sumário dos relatórios; cerca de 60% lêem a introdução; cerca de 50% lêem as conclusões; apenas 20% lêem o corpo propriamente dito do relatório, e os apêndices são lidos por menos de 10%.

No intuito, pois, de facilitar ao reduzido número de autoridades que, segundo a prática universal, lerão ou simplesmente compulsarão o presente relatório, apresentamos, em primeiro lugar, à guisa de sumário, um índice detalhado e um prefácio-resumo, seguido desta primeira parte introdutória, cuja leitura será suficiente para dar idéia geral dos trabalhos levados a efeito pela Comissão de Reforma e relatados, quase todos, individualmente, em publicações analíticas independentes.

Os capítulos mais ricos de dados, informações e comentários — o corpo do relatório propriamente dito — ficam reservados para os poucos leitores que, por circunstâncias várias, chegarão a lê-los mais detidamente.

De qualquer maneira, a Comissão de Reforma considera que, pelas publicações que fez, tôdas divulgando estudos, anteprojetos e recomendações, leis, regulamentos e outros instrumentos de trabalho, já disseminou dados e informações suficientes para permitir a análise objetiva de suas atividades.

A reforma tributária nacional, a reforma tributária federal, o pagamento do pessoal (servidores em atividade, aposentados e pensionistas) pela rede bancária, o processamento automático de dados, o treinamento de pessoal, a proposição de um programa de pessoal para o Ministério da Fazenda, a arrecadação dos impostos federais também pela rede bancária, a elaboração do anteprojeto de lei orgânica do processo tributário, a reforma da legislação sobre o imposto de importação, a reestruturação do Ministério da Fazenda, a preparação de manuais de serviço e outros instrumentos de trabalho, como indicadores, dicionários especializados, o cadastro de contribuintes (pessoas jurídicas), a reorganização do Departamento de Rendas Internas, a reorganização do Departamento do Imposto de Renda, a criação do Departamento de Arrecadação, os vários projetos operacionais de verificação da eficácia e melhoramento dos processos de fiscalização e arrecadação, o levantamento e descrição das condições dos edifícios e instalações das repartições fiscais federais — tudo isso é versado na série de publicações feitas até agora pela Comissão de Reforma, constituindo um acervo de documentos que proporciona copiosas informações sobre praticamente todos os aspectos da administração fiscal federal.

Por outro lado, as apresentações, as exposições de motivos, os ofícios de apresentação de trabalho do Presidente da Comissão ao Ministro da Fazenda, os índices analíticos, os anexos e os apêndices, que figuram nos volumes publicados, representam outras tantas contribuições informativas e complementam ou explicam os textos das leis e regulamentos e, de modo geral, justificam as reformas propostas. De tal maneira se documentou, fase a fase, a tarefa a cargo da Comissão de Reforma, que o *Relatório Final* poderia conter, apenas, a prestação de contas e a descrição das transformações por que passou a Comissão, a fim de se ajustar aos diferentes estágios de seus trabalhos.

A própria prestação de contas, mês a mês, pela Fundação Getúlio Vargas, ao Ministério da Fazenda, feita à medida que cumpria as obrigações previstas no contrato, poderia resumir-se numa síntese demonstrativa dos gastos realizados e classificados por objeto, segundo o critério tradicionalista: pessoal, equipamento, material de consumo, serviços de terceiros, aluguéis, eventuais etc.

Capítulo IV

ASSISTÊNCIA TÉCNICA NÃO REMUNERADA

A propósito das contas, cabe registrar que, nos termos do contrato, a Fundação Getúlio Vargas não recebeu remuneração alguma, direta ou indireta, do Ministério da Fazenda, pelos trabalhos de reforma. Cumpre deixar esclarecido: a Fundação Getúlio Vargas funcionou à maneira de dependência do Ministério da Fazenda, servindo-lhe sem perceber nem mesmo uma taxa de administração para cobrir as despesas institucionais correspondentes. Estes esclarecimentos figuram explicitamente no presente relatório, a fim de prevenir possíveis interpretações incorretas sobre o papel da Fundação Getúlio Vargas como instituição assessora do Ministério da Fazenda.

É sabido que, hoje, uma das atividades mais bem remuneradas em todos os países, quer pelas empresas públicas, quer pelas particulares, é precisamente a de assistência técnica. Ao cumprir o contrato que firmou com o Ministério da Fazenda, a Fundação Getúlio Vargas nada mais fez que lhe prestar, durante mais de três anos consecutivos, da gestão Ney Galvão à gestão Octavio Gouvêa de Bulhões, de outubro de 1963 a novembro de 1966, serviços caracteristicamente de assistência técnica.

O vulto do contrato, que previa despesas da ordem de dois bilhões de cruzeiros, poderia levar igualmente a interpretações errôneas sobre os exatos termos em que os serviços previstos foram prestados pela Fundação Getúlio Vargas.

Quando o Governo da União, então sob a presidência do Marechal Eurico Gaspar Dutra, lançou o Plano SALTE, o Diretor-

Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público passou a desempenhar as funções de Administrador do referido Plano, cumulativamente com as suas funções regimentais. Não dispunha, entretanto, de recursos para acorrer às despesas administrativas pertinentes, fato que passou a interferir na execução do Plano e que levou o Poder Executivo a propor ao Congresso Nacional e éste a decretar a Lei n.º 1.504, de 15 de dezembro de 1951, cujo artigo 5.º dispôs o seguinte:

“É o Poder Executivo autorizado a destacar das dotações orçamentárias consignadas, anualmente, aos empreendimentos previstos no Plano SALTE uma parcela correspondente a 0,2% (dois décimos por cento) a fim de constituir uma conta especial no Banco do Brasil S.A., movimentada sob o regime previsto na Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950, e destinada ao custeio das despesas de pessoal, material, serviços e encargos e outras que se fizerem necessárias à administração dêsse Plano.”

Isso demonstra que, mesmo em se tratando de um órgão imediato da administração direta e de apoio do Presidente da República, foi necessário dar ao DASP recursos financeiros para cobrir as despesas institucionais de administração do Plano SALTE.

É curial que, quando se toma uma iniciativa nova e episódica, que requeira o concurso temporário de consultores, especialistas e funcionários de secretaria, instalações, equipamento, material, numa palavra, administração geral, se faz indispensável um mínimo de recursos para atender às despesas institucionais de direção, planejamento e supervisão. No contrato que a Fundação Getúlio Vargas firmou com o Ministério da Fazenda, para elaborar os variados e complexos estudos já referidos, não foi incluída cláusula que destinasse àquela, a título de remuneração, qualquer estipêndio.

Estas as razões por que se deve explicitar, da maneira mais clara possível, o fato de não haver a Fundação auferido, nem tampouco adicionado ao seu patrimônio, qualquer parcela das importâncias contratuais recebidas do Ministério da Fazenda. Deixando de receber remuneração como entidade prestadora de assistência técnica, a Fundação Getúlio Vargas funcionou à maneira de simples agência de aplicação de dinheiros públicos nos trabalhos de reforma do Ministério da Fazenda.

A diligência taxativa de fixar, neste relatório, a ausência de remuneração, não deve ser interpretada como esforço de exaltação dos serviços prestados gratuitamente: o objetivo aqui é apenas proteger a instituição contra quaisquer interpretações menos fundamentadas sobre a execução de um contrato que, tendo durado 3 anos e dois meses e dado origem a 35 publicações — sem falar em centenas de estudos e relatórios internos ou preliminares — determinou um dispêndio total da ordem de um bilhão e setecentos milhões de cruzeiros.

O Capítulo XLVI do presente relatório especifica o destino dado pela Fundação Getúlio Vargas às importâncias que recebeu e empregou, como simples agência de desembolso, nas atividades de reorganização do Ministério da Fazenda.

Capítulo V

TENTATIVAS DE REFORMA GERAL DO PODER EXECUTIVO

Há vários anos, notadamente a partir de 1952, tentativas de reforma geral do Poder Executivo, abrangendo todos os Ministérios, têm sido não somente ensaiadas, senão também formuladas e submetidas aos canais superiores.

A documentação reunida e analisada pela Comissão de Reforma demonstra que, no período de 1941 a 1963, o Ministério da Fazenda foi objeto de nada menos de dezessete tentativas de reforma, sendo sete isoladas e dez como capítulos de projetos gerais.

A Comissão de Reforma pecaria por insensatez e arrogância se ignorasse êsses esforços. Vários dêles, articulados em anteprojetos, chegaram a ser propostos à Presidência da República.

Parece escusado mencionar que todos êles, — parciais e gerais, — examinados pela Comissão de Reforma, continham subsídios importantes. Pelo menos duas dessas tentativas de reforma geral do Poder Executivo chegaram ao estágio de projeto e foram submetidas à deliberação do Congresso Nacional.

1. Anteprojeto de Reforma Administrativa do Presidente Getúlio Vargas

Em 1952, o Presidente Getúlio Vargas fez elaborar, por especialistas a seu serviço, um Anteprojeto de Reorganização Administrativa do Poder Executivo. Como originariamente articulado e justificado, o Anteprojeto foi considerado corajoso e conforme às conveniências e necessidades do Poder Executivo, inclusive quanto

ao número de Ministérios. E não se limitava a tratar da estrutura: incluía, igualmente, disposições que modificavam, modernizando-as, certas práticas arcaicas da administração federal, sobretudo no que respeitava à gestão financeira.

As linhas gerais do Anteprojeto de Reforma Administrativa do Presidente Getúlio Vargas, na parte referente ao Ministério da Fazenda, foram indicadas no *Relatório Preliminar* da Comissão de Reforma. ⁽²⁾

Antes de enviá-lo ao Congresso, o Presidente Getúlio Vargas dirigiu de público um apêlo aos partidos políticos para que dessem apoio à iniciativa. A União Democrática Nacional, o Partido Social Democrático, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Social Progressista, o Partido Social Trabalhista, o Partido Socialista Brasileiro, o Partido Democrata Cristão e o Partido Trabalhista Nacional resolveram então formar uma Comissão, composta de representantes seus com assento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para apreciar a matéria.

Chamada Comissão Interpartidária de Reforma da Administração Federal e constituída pelos Srs. Senadores Ivo de Aquino (PSD), Ferreira de Souza (UDN), Gomes de Oliveira (PTB), Euclides Vieira (PSP), Antônio Bayma (PST) e Domingos Velasco (PSD) e pelos Deputados Gustavo Capanema (PSD), Afonso Arinos (UDN), Brochado da Rocha (PTB), Deodoro de Mendonça (PSP), Afonso Matos (PST), Orlando Dantas (PSB), Arruda Câmara (PDC) e Emílio Carlos (PTN), a Comissão instalou-se no dia 20 de dezembro de 1952, elegendo presidente o Senador Ferreira de Souza, vice-presidente o Deputado Deodoro de Mendonça e relator-geral o Deputado Gustavo Capanema. Naquela mesma data, o Presidente Getúlio Vargas entregou à Comissão, no Palácio do Catete, cópias do Anteprojeto.

Preliminarmente, a Comissão Interpartidária resolveu submeter o Anteprojeto à crítica particular do órgão dirigente de cada um dos oito partidos nela representados. Atendendo a essa deliberação, ofereceram parecer sôbre a matéria o Partido Trabalhista Brasileiro,

(2) V. *Relatório Preliminar*, publicação n.º 1, da CRMF, maio de 1964, págs. 31/44.

o Partido Social Progressista, o Partido Social Trabalhista, o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional e o Partido Socialista Brasileiro.

À luz dos subsídios recebidos, a Comissão Interpartidária examinou, em seguida, o Anteprojeto durante quatorze sessões, realizadas entre o dia 10 de fevereiro e o dia 13 de março de 1953. Na qualidade de relator-geral da Comissão Interpartidária, o Deputado Gustavo Capanema apresentou parecer, ou melhor "um transunto das idéias assentes no decorrer desses trabalhos, assim como das que, suscitadas pelo relator-geral, vieram a ser aprovadas em duas sessões posteriores (representando assim) a opinião final da Comissão Interpartidária sobre a matéria".

Vale a pena transcrever agora, para efeito de documentação, a parte do Relatório Capanema alusiva ao Ministério da Fazenda:

"Competência. — Não há objeção a opor à definição da competência do Ministério da Fazenda, ressalvada a alternativa, que se admitiu, de ser formado o Ministério do Comércio, no qual poderiam entrar alguns assuntos aqui associados aos de natureza financeira. É, por outro lado, de notar que, mantida a estrutura ora delineada, parece mais aconselhável não separar a matéria dos seguros privados da dos seguros sociais; deverão ficar ambos no Ministério dos Serviços Sociais.

"Estrutura. — O anteprojeto, no artigo 23, não define, com a devida esquematização, a estrutura do Ministério da Fazenda. Com os órgãos primordiais, diretamente subordinados ao Ministro, entre os quais se inclui a Direção-Geral da Fazenda Nacional, são arrolados, misturadamente, os órgãos a esta subordinados, e que são os indicados nas alíneas *b, c, d, f, p, r, v, x, z, aa, bb, cc, ee, ff, gg, hh, ii* e *jj* do artigo 23. É de notar que, nesse rol das repartições subordinadas à Direção-Geral da Fazenda Nacional, deixou de ser incluída a Administração do Edifício da Fazenda.

"Parece conveniente que, desde logo, se estruture, como um desses órgãos primordiais, o Departamento de Administração do Ministério da Fazenda, com a reunião dos órgãos de administração geral, ora esparsos e subordinados ao Diretor-Geral.

Entre êles, deverá incluir-se a Divisão de Orçamento, que ainda não existe, e de que faz menção o anteprojeto, no artigo 23, alínea *dd*.

“Além dos órgãos primordiais, relacionados no texto capital do artigo 23, deverão ainda integrar-se na estrutura do Ministério da Fazenda a Comissão de Financiamento da Produção, que pelo anteprojeto se inclui no Ministério da Agricultura (artigo 17, alínea *d*), e a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, que o anteprojeto transfere para o Ministério da Indústria e Comércio (artigo 28, § 1.º).

“Cumpre, ainda, assinalar que os bens ora incluídos no patrimônio federal estão uns a cargo do Serviço do Patrimônio da União, outros sob a gestão da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional e outros, como a Companhia Nacional de Navegação Costeira, sob a administração direta do Ministro da Fazenda. Com relação a êste ponto parece conveniente:

“*a*) que se faça um levantamento geral dos bens, em mais de uma oportunidade incorporados ao patrimônio federal, e seja a sua administração, até que se alienem, entregue a 'esta ou àquela das duas repartições acima mencionadas, se se não preferir a solução de só se manter uma repartição administradora;

“*b*) que, verificada a conveniência de que tal ou qual das empresas adquiridas não se aliene, mas venha a ser um serviço público federal permanente, se dê a êsse organismo a devida organização administrativa, providenciando-se a sua vinculação ao Ministério competente.

“Jurisdição. — Sob a jurisdição do Ministério da Fazenda, além do Banco do Brasil S.A., do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e da Caixa de Mobilização Bancária, três órgãos referidos no parágrafo único do artigo 23 do anteprojeto, deverão ainda ficar:

“*a*) as Caixas Econômicas Federais e o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, órgãos autárquicos, que

o anteprojeto subordina ao Ministério da Previdência Social (artigo 38, § 1.º, alíneas *b* e *c*);

“*b*) o Banco de Crédito da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste S.A., que o anteprojeto subordina ao Ministério do Interior (artigo 30, § 1.º).

“Observação final. — Enfim, não deverão ficar vinculados ao Ministério da Fazenda, como prescreve o anteprojeto, o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização e o Instituto de Resseguros do Brasil (artigo 23, alínea *t*, e seu parágrafo único, alínea *d*). São órgãos mais próprios do Ministério do Trabalho e Previdência.”

Ao ter conhecimento, através do parecer Gustavo Capanema, dos pontos de vista dos vários partidos políticos, o Presidente Getúlio Vargas aquiesceu em rever seu Anteprojeto de Reforma Administrativa, aceitando praticamente tôdas as sugestões apresentadas. Assim revisto, o Anteprojeto foi finalmente encaminhado ao Congresso, em agôsto de 1953, ali recebendo o número 3.563/53.

A fim de expedir-lhe a tramitação, o Congresso criou uma Comissão Especial mista, composta de dezessete membros, com o encargo de, em substituição às competentes Comissões Permanentes, dar parecer sôbre o projeto da iniciativa do Poder Executivo, sôbre a Reforma Geral do Sistema Administrativo da União (Resolução n.º 335, de 1 de julho de 1953).

Designado novamente relator da matéria, o Deputado Gustavo Capanema entrou em entendimento com as autoridades dos vários Ministérios e, baseado nos esclarecimentos novos e específicos recolhidos, apresentou, em 1956, Substitutivo ao Projeto Getúlio Vargas. Elaborado em consulta com os Ministros de Estado e outras autoridades do Poder Executivo, o Substitutivo Gustavo Capanema afigurava-se um aperfeiçoamento, além disso atualizado, do Projeto de Reforma Administrativa.

Apesar de haver recebido, antes de seu envio ao Congresso, o beneplácito de todos os partidos políticos então militantes, inclusive os da oposição, o que prenunciava sua tramitação serena, rápida e frutuosa, e apesar da contribuição do relator, o Projeto hibernou nas

diferentes dependências do Congresso, até 1958, nunca tendo passado da primeira discussão, que aliás, não houve. ⁽⁸⁾

2. A Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA)

A fim de assessorá-lo em matéria de administração, particularmente em tôdas as questões concernentes à estrutura e funcionamento do Poder Executivo, o Presidente Juscelino Kubitschek criou, em agosto de 1956, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA).

As razões apresentadas para a criação dessa unidade assessorial foram as seguintes (v. Decreto n.º 39.855, de 24 de agosto de 1956):

“Considerando que o programa do atual Governo exige grande intensidade de trabalho e para tanto é necessário acelerar a capacidade executiva da administração federal;

“Considerando que, para êsse fim, se impõe a adoção de reformas, para a simplificação do trabalho administrativo e reestruturação de certos órgãos e determinação dos níveis de autoridade de acôrdo com a importância dos assuntos;

“Considerando que o volume do trabalho repetitivo e secundário, submetido ao Presidente da República, consome o tempo e as energias de que o Chefe do Poder Executivo necessita para dedicar-se aos problemas gerais do Governo;

“Considerando que cumpre reduzir a massa ingente dos atos rotineiros que lhe são submetidos à assinatura e livrar o Presidente da República de tarefas suscetíveis de validação nos âmbitos ministeriais e equivalentes;

“Considerando que a reforma de estrutura e funcionamento da administração federal constitui objetivo imediato do atual Governo;

“Considerando que a complexidade, multiplicidade e importância dos problemas afetos ao Governo Federal reclamam

⁽⁸⁾ V. *Relatório Final* da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), pág. 88, Departamento de Imprensa Nacional, 1963.

instrumentos de coordenação e contróle mais eficazes do que os existentes e tornam inadiável a institucionalização da Chefia Executiva."

O corpo do Decreto baixado com base nesta série de considerandos determinou a natureza e especificou as atribuições da nova entidade de assessoramento administrativo:

"Art. 1.º Fica criada, junto à Presidência da República, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA).

Parágrafo único. Os serviços dos membros da CEPA serão prestados gratuitamente e considerados de relevante interesse para o país.

Art. 2.º A CEPA terá as seguintes atribuições:

a) coletar dados, informações e promover a realização de análises especiais destinadas a identificar os problemas de urgência no que tange à melhoria da estrutura e funcionamento dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal;

b) estudar e propor medidas imediatas que assegurem melhor coordenação das atividades administrativas e um contróle efetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República;

c) sugerir medidas para a eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas nos vários setores da administração federal;

d) reexaminar os projetos de reforma administrativa, a fim de habilitar o Presidente da República a prestar mais eficientemente qualquer colaboração que a este propósito lhe seja solicitada pelo Congresso Nacional; e

e) manter o Presidente da República a par do progresso de seus trabalhos e apresentar relatório final sobre os mesmos."

Na mesma data, o então Chefe do Poder Executivo nomeou os Senhores Luiz Simões Lopes, Adroaldo Junqueira Ayres, Benedicto Silva, Carlos Medeiros Silva, Cleantho de Paiva Leite, Felinto Epitácio Maia, João Guilherme de Aragão, Mário da Silva Pinto,

Maurício Nabuco, Moacyr Ribeiro Briggs, Octavio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos e Sebastião Sant'Anna e Silva, para, sob a presidência do primeiro, constituírem a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, criada pelo Decreto n.º 39.855, de 24 de agosto de 1956.

No desempenho de sua missão, a CEPA: *a)* examinou o Anteprojeto de Reforma Administrativa elaborado, em 1952, pelo grupo de assessôres do Presidente Getúlio Vargas e posteriormente submetido à exegese dos partidos políticos; *b)* estudou o Projeto de Reforma Administrativa (Projeto de Lei n.º 3.563/1953), enviado ao Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo, em agosto de 1953; *c)* analisou os sucessivos pronunciamentos feitos sobre o assunto, fora e dentro do Congresso, por políticos e por legisladores — pareceres, discursos, substitutivos e emendas; *d)* elaborou uma série de estudos e projetos pertinentes, que submeteu, no momento oportuno, à Presidência da República.

Os principais estudos e projetos elaborados pela CEPA constam de quatro volumes publicados pelo Departamento de Imprensa Nacional, sob o título genérico — *A REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA*, a saber:

Vol. I — *Reorganização da Presidência da República* (1961);

Vol. II — *Criação de Novos Ministérios* (1961);

Vol. III — *Normas para elaboração, execução e controle orçamentários* (1961);

Vol. IV — *Relatório Final* (1963).

O *Relatório Final* da CEPA, subscrito por todos os seus membros, subdivide-se em cinco capítulos:

[99]

Primeiro: generalidades sobre os obstáculos tradicionais que se antepõem à tramitação das reformas. As teses constantes desse capítulo são demonstradas por meio de exemplos brasileiros escolhidos dentre os mais notórios e atuais.

Segundo: histórico e descrição do Projeto de Reforma Administrativa enviado à Câmara dos Deputados, em agosto de 1953. Os fatos trazidos à tona nesse capítulo são revistos, historiados e interpretados à luz dos documentos oficiais disponíveis.

Terceiro: história da tramitação do Projeto de Reforma Administrativa na Câmara dos Deputados. Aqui, também, o relator valeu-se de fontes oficiais — pareceres, discursos, substitutivos, publicados no “Diário do Congresso Nacional” e nos “Anais da Câmara dos Deputados”.

Quarto: relatório propriamente dito das atividades da CEPA.

Quinto: recomendações submetidas pela CEPA à Presidência da República, a propósito da reforma da estrutura e funcionamento do Poder Executivo Federal.

Das propostas da CEPA, que mereceram o endosso do Presidente da República, duas lograram aceitação do Congresso: a da criação do Ministério das Minas e Energia e a do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em duas entidades distintas: o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministério da Indústria e Comércio.

Segundo afirma o *Relatório Final* da CEPA, êsses resultados positivos, embora parciais, superaram as expectativas de seus membros. Familiarizados com a história das reformas administrativas, neste e em outros países, os componentes da CEPA confessam que nutriam esperanças apenas tênues e remotas quanto à possibilidade da implementação das medidas sugeridas em seus estudos e projetos.

Além de projetos específicos, a CEPA formulou, em seu *Relatório Final*, uma série de recomendações gerais pertinentes ao funcionamento do serviço público. Nove dessas recomendações diziam respeito ao funcionamento de serviços então afetos ao Ministério da Fazenda.

A — Sistema de pagamento dos servidores públicos

A CEPA recomendou firmemente que o sistema então vigente de pagamento dos servidores públicos, com as longas filas diante dos guichês e os hiatos que provocavam no expediente das repartições, fôsse substituído pelo sistema de pagamento por intermédio da rede bancária. A CEPA recomendou, especificamente, que o serviço encarregado de processar o pagamento de pessoal em

cada unidade se articulasse com as autoridades ordenadoras e mandasse depositar, em estabelecimentos bancários, a crédito dos servidores em exercício, as importâncias correspondentes aos respectivos vencimentos mensais. A princípio, os estabelecimentos seriam escolhidos pelo Governo e os pagamentos continuariam a ser efetuados mensalmente. Mais tarde, uma vez implantado o sistema, seria facultado a grupos de servidores indicar os estabelecimentos de sua preferência ou conveniência, e os pagamentos poderiam passar a quinzenais.

Concluía a CEPA:

“Esta prática, simples, econômica, funcional, provada eficaz nas emprêsas particulares e em muitas emprêsas públicas, virá produzir, *todos os meses*, economia de milhões de cruzeiros, correspondentes às horas de espera e aos passos perdidos que os funcionários são obrigados a dar, movendo-se das filas dos guichês onde recebem os cheques, para as filas dos guichês onde recebem o dinheiro, não raro em andares diversos e até em prédios diferentes.”

B — *Modernização do sistema fiscal*

A CEPA recomendou que, no processo geral de desburocratização do serviço público e modernização dos métodos de trabalho, especial atenção fôsse dada ao sistema fiscal da União. E argumentava:

“Muitas das características dêste sistema são sabidamente antiquadas, falhas, meras sobrevivências de praxes e realidades superadas.

“Basta exemplificar com o sistema de arrecadação dos impostos e taxas alfandegárias. Atualmente, para pagar êstes impostos, as partes interessadas cruzam e recruzam os corredores das repartições e fazem longas romarias por tôda uma série ziguezagueante de guichês, seções e mesas de trabalho, sofrendo as conseqüências de obsoletismos acumulados e cristalizados desde os tempos coloniais.

“O estrangeiro que, antes de conhecer os aspectos positivos da cultura brasileira, entrar em contato com o mundo

oficial de nosso país, através dos guichês das alfândegas e da contradança dos papéis (em quatro, cinco e seis vias) pelas várias seções que intervêm no processo, armadas de panóplias de carimbos, não pode deixar de experimentar um sentimento de desrespeito ou de compaixão pelo povo brasileiro. As formalidades legais ou tradicionais, proliferantes e infinitas, algumas irritantes, outras risíveis, que é obrigado a satisfazer, a fim de pagar impostos e taxas alfandegárias neste país, poderão levá-lo a ver nessa burocracia primitiva, contemporânea dos alvarás imperiais, uma amostra representativa da cultura brasileira."

C — *Compressão do processo de registro, distribuição e redistribuição de créditos*

A CEPA recomendou a compressão drástica do processo de registro, distribuição e redistribuição de créditos orçamentários e adicionais. Uma vez aprovados os créditos pelo Poder Legislativo e sancionadas as respectivas leis pelo Presidente da República, o Tribunal de Contas devia registrá-los automaticamente, ato contínuo à publicação da lei orçamentária e dos respectivos decretos de abertura.

E justificava:

"O mal da descontinuidade administrativa, de que sofre cronicamente a administração pública no Brasil, decorre em parte da ausência de planejamento, mas também decorre, em não menor parte, das formalidades burocráticas que complicam o registro, distribuição e redistribuição de créditos. É intolerável e irracional que simples formalidades burocráticas, meras sobrevivências de praxes superadas, possam mais do que as conveniências do público. Uma vez aprovadas e iniciadas, as obras públicas devem prosseguir, até conclusão final, seja para evitar interrupções prejudiciais, antieconômicas, às vezes catastróficas, como no caso da construção do Açude Orós, seja para não retardar, nem afetar a prestação de serviços imprescindíveis, cuja interrupção acarreta perturbações, inconvenientes e perdas para a coletividade inteira.

"É preciso, portanto, proteger o serviço público contra as anomalias, tantas vezes verificadas, de interrupções nefastas,

devidas exclusivamente à morosidade e ao excesso de formalismo nos atos de registro, distribuição e redistribuição dos créditos orçamentários e adicionais.”

D — *Aceleração dos pagamentos autorizados*

A CEPA recomendou, ainda, que o sistema de pagamentos de despesas autorizadas, feitas e constantes de processos concluídos, fôsse objeto de especial atenção para que se encurtasse o mais possível o tempo que decorria entre a data da autorização e a da efetuação do pagamento.

E argüía:

“Sabe-se que o curso das atividades da administração sofre interrupções e perturbações conseqüentes do registro, distribuição e redistribuição de crédito, conforme ficou assinalado.

“Acontece, porém, que uma vez distribuídos os créditos e tomadas as providências para sua aplicação em programas de trabalho aprovados, ou na continuação ou na conclusão de obras iniciadas, o fluxo administrativo volta a sofrer novas perturbações em virtude da demora dos pagamentos. Isso impõe aos órgãos interessados desperdício considerável de tempo e energia, pois se vêem compelidos a mobilizar os seus melhores elementos para pleitear, nos gabinetes dos ministros e de outras autoridades, não mais autorização de pagamento, mas simplesmente a liberação dos recursos.

“Uma análise das práticas atuais demonstraria que, em freqüentes casos — e depois de satisfeitas tôdas as formalidades legais, as repartições executivas esperam semanas e meses para receber o numerário destinado à continuação e conclusão de obras, ou execução de trabalho de rotina. Enquanto aguardam, são forçadas a adiar providências que deveriam ser tomadas em data certa.

“Uma das regras elementares da arte administrativa é a *certeza de relações*. A virtude maior do planejamento consiste precisamente em remediar ou minimizar os efeitos das variáveis. O planejamento pressupõe certeza de relações. As atividades iniciam-se e concluem-se em datas prefixadas e lugares certos de acôrdo com calendário e esquemas prévios. Tudo

deve acontecer segundo as decisões resultantes do planejamento. Quando ocorre que, na execução de um plano, falha o meio de pagamento, cria-se uma cadeia de incertezas, que afeta a organização de ponta a ponta, obrigando a substituição de medidas planejadas por medidas improvisadas.

“A demora dos pagamentos depois que as formalidades legais se completam provoca ainda, no caso de transações com fornecedores do Estado, a prática da majoração prévia dos preços das coisas fornecidas.

“A austeridade que deve presidir aos negócios públicos, por outro lado, requer ordem, regularidade, normalidade, certeza de relações, confiança na palavra e nos atos das autoridades.

“Dentre as numerosas práticas incompatíveis com a eficiência administrativa, que ainda vigoram no serviço público federal, a retenção arbitrária de pagamentos devidos e legais representa uma das mais nocivas. Cumpre modificá-la.

“É natural que, durante a fase de legalização, os processos de pagamento sofram as demoras requeridas pelas verificações, comprovações e outras diligências. Uma vez satisfeita, porém, a última formalidade legal, adiar indefinidamente o pagamento, como acontece agora, constitui prática de todo em todo condenável.”

E — Descentralização da execução orçamentária

Fazendo suas as propostas constantes do Anteprojeto primitivo (elaborado pela Presidência da República), a CEPA recomendou o restabelecimento das antigas Contadorias Seccionais, Delegações do Tribunal de Contas e Tesourarias junto a cada Ministério.

Justificação:

“O objeto da recomendação é localizar nos próprios ministérios o controle contábil e legal de suas despesas, assim como os atos materiais de pagar e receber (em alguns casos). Trata-se de descentralização judiciosa, supressora de centenas de movimentos inúteis, que hoje tolhem e malbaratam os esforços da administração federal.”

F — *Simplificação da elaboração, execução e controle orçamentário*

A CEPA reiterou, irrestritamente, as propostas constantes de seu Anteprojeto de Lei que dispunha sobre normas para elaboração, execução e controle orçamentários.

E aduzia:

“Embora, em suas linhas gerais, o Anteprojeto mereça a tacha de conservador, e devesse conter disposições mais corajosas, sua adoção representaria progresso líquido sobre as praxes atuais, e provocaria resultados positivos no processo de elaboração, execução e controle orçamentários. Como todos os atos administrativos se refletem no orçamento, a simplificação do processo de elaboração e controle orçamentários repercute, reciprocamente, no funcionamento da máquina administrativa inteira.

“Urge retificar o atual processo de elaboração da chamada lei de meios, que, por excesso de discriminação, provoca *milhares de emendas*, congestionando o Congresso, inflando e deformando o quadro geral das realizações — das rotineiras como das novas — configuradas na proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo.

“O orçamento deve ser entendido, formulado e executado como instrumento de planejamento e controle, indispensável ao Poder Executivo, não como cornucópia de benesses financeiras e distribuições eleitorais.

“A adoção do projeto de normas para elaboração, execução e controle orçamentários propostos pela CEPA virá introduzir no processo modificações de grande alcance cujo efeito cumulativo, apreciado em termos de dinheiro, determinará economia de milhões de cruzeiros para os cofres federais.”

G — *Eliminação do sistema de remuneração privilegiada*

A CEPA recomendou a abolição radical do sistema de remuneração composto de uma parte fixa e outra variável, de que gozam certos grupos privilegiados de servidores públicos. ⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ As transcrições constantes do presente relatório não implicam endosso, nem crítica, por parte da Comissão de Reforma. Traduzem meramente o propósito de informar sobre as origens e os resultados das tentativas de reforma administrativa federal, verificadas nos últimos 15 anos, bem como sobre os subsídios por elas deixados sobre o Ministério da Fazenda.

E fundamentava:

“O sistema nada mais representa do que uma sobrevivência antidemocrática de costumes medievais, quando os tributos eram vendidos ou arrematados por prepostos e validos, ficando estes com poderes discricionários para extorqui-los dos contribuintes. No Brasil, a justificativa para a manutenção e expansão do sistema retrógrado, primitivo e insustentável, — porque garante privilégios de mandarins a certas minorias de servidores públicos, transformando-os em sócios do Tesouro Público, — tem sido a alegação de que a participação no crescimento das receitas públicas estimula os fiscais e exatores a excelirem no desempenho de suas funções.

“O argumento é especioso. Em primeiro lugar, porque singulariza determinada classe de servidores como grupo que necessita de remuneração adicional e polpuda para cumprir o dever. Em segundo lugar, porque os países que mais aprimoraram seus métodos de combate ao contrabando e à sonegação de impostos, como a Inglaterra, os Estados Unidos e o Canadá, não tiveram necessidade de dar participação no aumento da arrecadação e do produto das multas aos agentes do fisco. A sociedade dos agentes do fisco no produto da arrecadação dos impostos representa atraso deplorável.

“Os fatos de nossa vida administrativa real infirmam frontalmente a validade do argumento em que repousa o sistema de remuneração privilegiada. Apesar de dar aos exatores e fiscais ampla participação no aumento das rendas e no produto das multas, o Brasil não se avantajaria a nenhum país do mundo em matéria de administração fiscal. Ao contrário, nivela-se com aqueles em que o contrabando campeia e a sonegação de impostos só não chega a ser escândalo público porque sua incidência tem caráter endêmico.

“Por que então manter o privilégio para certos grupos de servidores, que não prestam serviços, nem melhores, nem maiores, nem mais complexos do que, por exemplo, os generais, os professores, os médicos, os engenheiros? Em nome de que fundamentos éticos, racionais ou pragmáticos se justificam remunerações várias vezes superiores às de quaisquer outras classes de funcionários da União?

“Na moderna administração de pessoal, os critérios de fixação dos níveis salariais baseiam-se universalmente na dificuldade das funções, nas responsabilidades envolvidas e na preparação profissional. Os funcionários da União, que gozam do privilégio de remuneração que às vezes representa o décuplo do que percebe um professor universitário, não exercem funções proporcionalmente mais difíceis, nem o exercício delas exige preparação profissional proporcionalmente mais longa e profunda. São simplesmente beneficiários felizes de sobrevivências medievais, típicos *interesses criados*, que se perpetuam disfarçados em *direitos adquiridos*.”

H – Implantação do hábito de planejar

A CEPA recomendou igualmente que entre os deveres regulamentares taxativos dos diretores de serviço, de chefe de divisão para cima, se incluíssem os de elaborar, fundamentar e propor planos periódicos de trabalho para as respectivas unidades.

Os fundamentos da recomendação eram estes:

“É preciso pôr termo à improvisação na conduta dos negócios públicos. Cumpre criar um clima institucional a um tempo propício à prática do planejamento e hostil à improvisação.

“É preciso forçar os nossos executivos a pensarem sistematicamente, a curto e a longo prazo, no trabalho futuro de suas repartições. É preciso proteger os recursos sociais contra a utilização empírica, indicada pelas circunstâncias ocasionais, e que tantos desperdícios têm causado no serviço público do País.

“O planejamento pressupõe análise meticulosa dos fatos e conhecimento controlado das circunstâncias. Cria, dessa forma, as condições necessárias ao amadurecimento e aperfeiçoamento das decisões e atos administrativos.

“A improvisação é irmã siamesa do superficialismo. Surpreendido por um problema administrativo superveniente, quase sempre previsível mas não previsto por falta de planejamento, o administrador é forçado a uma de duas: ou adota

uma solução improvisada, de consequências incógnitas, porque baseada no palpite e não no conhecimento objetivo dos fatos, ou adia indefinidamente a solução, deixando que o problema se agrave e passe a gerar outros.

“Com raras exceções, é esse o sistema administrativo dominante no serviço público brasileiro, com a agravante de ser aceito por todos. Ainda não há neste país uma *contrainte social* em favor do planejamento. Nenhum administrador se desmoraliza e cai no desfavor público por administrar sem planos.

“Ao lado da criação de um sistema de planejamento institucionalizado, objeto de recomendação anterior da CEPA, cumpre instalar e encorajar em nossas práticas administrativas o hábito de planejar a curto e a longo prazo. A obrigação regulamentar taxativa, imposta a cada chefe de serviço, de elaborar planos periódicos de trabalho, parece-nos iniciativa complementar lógica para ensejar o advento do planejamento, como fase administrativa indispensável, em todos os órgãos e dependências do serviço público.”

I — *Adoção do orçamento funcional*

A CEPA recomendou a adoção, pelos Ministérios, do tipo de orçamento chamado funcional ou de execução (*performance budget*).

As razões da recomendação:

“Os orçamentos públicos no Brasil são mudos relativamente às atividades financeiras com as dotações orçamentárias. Informam quanto cada unidade administrativa vai gastar em cada exercício financeiro com pessoal, material, serviços de terceiros e obras. Não revelam, entretanto, que empreendimentos serão iniciados, continuados ou completados.

“O orçamento geral da República não enseja sequer uma classificação funcional das despesas, isto é, uma classificação por propósito principal, que permita determinar, *grossa modo*, a participação relativa da agricultura, da educação, da saúde, dos transportes, da previdência social etc., no total das despesas da União.

"E isto porque os Podêres Públicos, não introduzindo no processo orçamentário os avanços conquistados em outros países, continuam a ignorar os eficientes meios modernos de elaboração e refinamento de conhecimento da própria administração. Salienta-se entre êstes, o orçamento de execução ou funcional (*performance budget*), o antípoda do orçamento de classificação tradicional no Brasil.

"A CEPA recomenda que os podêres competentes adotem medidas eficazes para a pronta implantação, na administração federal, do orçamento de execução, o qual, nos primeiros tempos poderá ter a categoria de instrumento de trabalho interno. Durante dois ou três anos, a proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo ao Congresso ainda terá a forma tradicional, sendo modificada a pouco e pouco, até que o Poder Executivo e o Poder Legislativo se familiarizem suficientemente com a elaboração e as particularidades do orçamento de execução.

"A substituição do atual orçamento de classificação pelo moderno orçamento funcional virá fortalecer as propostas constantes do Anteprojeto de Lei da CEPA que fixa normas para elaboração, execução e controle orçamentários."

3. Um Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa

Posteriormente, em 1963, logo após o plebiscito que prescreveu o neoparlamentarismo adotado em agosto e setembro de 1961, como resultante da renúncia do Presidente Jânio da Silva Quadros, foi nomeado Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa o Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, Ernâni do Amaral Peixoto.

O Decreto que instalava o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa explicitava os critérios, a metodologia e o escopo da reforma que deveria ser feita. Vale a pena transcrever, do Decreto n.º 51.705, de 14 de fevereiro de 1963, os dispositivos seguintes:

"Art. 1.º A reforma dos serviços públicos federais, centralizados e descentralizados, terá por fim último criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento,

direção, coordenação e controle de que carece o Poder Executivo para acelerar harmoniosamente, em benefício do povo brasileiro, a consecução dos fins sociais do Estado, de progresso social, desenvolvimento econômico e bem-estar geral, definidos na Constituição e nas Leis.

Art. 2.º A urgência da Reforma Administrativa decorre, sobretudo, do imperativo de modernizar e tecnificar o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União, com o propósito expresso de transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico nacional.

Art. 3.º Os estudos e pesquisas que se realizarem para instruir a Reforma Administrativa serão orientados no sentido de identificar as causas de ineficiência, desperdício, inadequação e obsolescência funcionais, resultantes seja da estrutura, seja do funcionamento dos serviços públicos federais.

§ 1.º Terão prioridade na formulação das propostas, sugestões e anteprojetos de reforma administrativa:

a) o reexame do sistema administrativo federal, notadamente da estrutura e funcionamento da Chefia Executiva, dos Ministérios da Fazenda, da Justiça e Negócios Interiores, da Indústria e Comércio, das Minas e Energia, do Trabalho e Previdência Social, da Viação e Obras Públicas;

b) a elaboração de normas efetivas para assegurar o controle da execução orçamentária e dos planos governamentais;

c) a revisão da política salarial das repartições e autarquias federais;

d) o plano da estruturação administrativa do Distrito Federal.

§ 2.º Sem prejuízo de outros aspectos carecentes de modificações que forem identificados à luz dos estudos e pesquisas feitas, o esforço de reforma deverá incluir, ainda:

a) a preservação e revigoramento do sistema do mérito;

b) a implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo.

Art. 4.º Cabem ao Ministro de Estado Extraordinário para a Reforma Administrativa as atribuições seguintes:

a) compor os grupos de pesquisa e estudo, promover-lhes a instalação, designar os responsáveis, dividir os encargos e promover os demais meios de ação necessários;

b) promover, dirigir e coordenar a elaboração dos anteprojetos de lei e de decreto e das exposições de motivos destinados a canalizar para a prática, por via legislativa ou executiva, as diretrizes constantes dos artigos 1.º, 2.º e 3.º dêste Decreto;

c) opinar sobre os projetos de lei submetidos à sanção presidencial que contenham dispositivos alterando a estrutura atual do sistema administrativo da União;

d) manter o Presidente da República a par do progresso de seus trabalhos e apresentar relatório final sobre os mesmos;

e) praticar quaisquer atos que direta ou indiretamente contribuïrem para a boa marcha, regularidade e conclusão tempestiva da tarefa a seu cargo.”

Uma vez investido nas funções de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, o Sr. Amaral Peixoto convocou centenas de servidores de vários Ministérios, tendo o cuidado de incluir, nos 23 grupos de trabalho que constituiu, homens e mulheres que, por sua competência, por suas funções e por sua reputação eram considerados capazes de colaborar eficazmente na preparação dos vários subprojetos que, uma vez revistos, coordenados e harmonizados, integrariam o grande projeto de reforma de todo o Poder Executivo.

Embora havendo aceitado prazo considerado insuficiente pelos especialistas, o Sr. Amaral Peixoto, graças a uma pequena plêiade de especialistas e servidores que reuniu em seu gabinete, logrou cumprir a missão em tempo e apresentar ao Chefe do Poder Executivo, então Presidente João Goulart, vários projetos e recomendações, salientando-se, pela sua envergadura, o Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, que estabelecia, conforme a denominação faz claro, um sistema administrativo federal para o Poder Executivo da União.

Juntamente com longa Exposição de Motivos, êsse Projeto igualmente não conseguiu tramitação rápida: teve sorte igual à do projeto submetido ao Congresso, em agosto de 1953, pelo Presidente Getúlio Vargas.

Os cinco volumes publicados sobre a Reforma Administrativa Federal de 1963 contêm numerosas referências ao Ministério da Fazenda. Na *Introdução do Plano de Execução da Reforma de 1963*, por exemplo, está assinalada, com ênfase, a necessidade da reforma tributária e o apoio que, para torná-la eficaz, poderia advir da reforma administrativa.

A passagem que a seguir transcrevemos documenta o interesse permanente do Governo Federal pela reforma fiscal e tributária:

“Dois decênios de inflação, acelerada em grande parte pela conjuntura adversa em que tem operado o Governo Federal, indicam a inadiabilidade da reforma fiscal e tributária.

“Pressionado pelos reclamos e exigências dos diferentes segmentos da população, o Governo Brasileiro vê-se a braços com centenas de questões instantes, muitas delas relegadas pelas gerações passadas, e cuja solução depende de recursos consideráveis, os quais o Governo só poderá levantar se dispuser de uma estrutura fiscal atualizada. Cumprindo-lhe, de um lado, ocorrer a gastos enormemente ampliados pelo crescimento demográfico, e, de outro lado, fazer frente a problemas novos, como os decorrentes da industrialização e do desenvolvimento econômico, o Governo Federal não tem contado com outros recursos, além do endividamento e a emissão de papel-moeda, para atender ao aumento incessante das despesas públicas. Se dispusséssemos de um sistema tributário moderno, a cargo de um aparelho fiscal eficiente, que tornasse impossível, ou pelo menos inequivocamente perigosa, a prática da sonegação de impostos, do contrabando e do descaminho, o ritmo de emissão de papel-moeda teria sido consideravelmente menor, e as condições financeiras do País talvez tranqüilas, quem sabe, até risonhas.

“A necessidade de incrementar substancialmente a receita federal, a fim de habilitar o Governo a fazer face ao aumento

incoercível das despesas, coloca a reforma fiscal e tributária na categoria de reforma de base.

“Mas, a reforma tributária pressupõe um complexo de práticas administrativas. As melhores leis tributárias elaboradas pelos melhores economistas e legisladores produzirão resultados medíocres, se não forem canalizadas para a prática, se não forem competentemente administradas. É na fase administrativa, especialmente, que as leis tributárias revelam a sabedoria e sagacidade do legislador. Se a administração fôr canhestra, arcaica, rombuda ou corrupta, nenhuma lei tributária provoca os resultados previstos, ainda quando elaborada por uma plêiade de Licurgos de moderna espécie. O bom êxito da Reforma Tributária depende, assim, diretamente, do realismo e simultaneidade da Reforma Administrativa.”

Ainda na mesma publicação, o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, ao traçar diretrizes para o Grupo de Estudo e Reforma do Ministério da Fazenda, recomendava-lhe as seguintes:

“A organização que se propuser para êste Ministério deverá estar condicionada ao imperativo de torná-lo um organismo fiscal moderno, de grande sensibilidade, capaz de impedir a sonegação e a evasão de impostos, assim como o contrabando e o descaminho. Em sua nova organização, o Ministério da Fazenda deverá ser o grande instrumento do Govêrno para combater a perpetuação dos *deficits* orçamentários. Cada cidadão deve contribuir proporcionalmente à respectiva renda para o custeio dos serviços públicos. A União cabe arrecadar até o último centil, de todos os contribuintes, sem qualquer distinção, os impostos e taxas. É na exação rigorosa das leis tributárias, na capacidade do Fisco Federal para se impor ao respeito e ao temor dos contribuintes, que se encontra uma das chaves do contrôle da inflação monetária.

“De todos os serviços gerais da União, aquêles cuja remodelação se impõe, como necessidade imperiosa, é o da arrecadação dos impostos e taxas. Falhando o Fisco, o Govêrno Federal não poderá financiar, sem recorrer à emissão de papel-

moeda e aos empréstimos, os Ministérios e demais entidades incumbidas de realizar os fins do Estado. A reforma do aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, objeto de um contrato entre aquela Secretaria de Estado e a Fundação Getúlio Vargas, não deverá ser simples ajustamento de órgãos e divisão de trabalho, mas uma revisão profunda de métodos, modernização de toda a engrenagem fiscal e seu equipamento, incluindo programas de treinamento e retreinamento do quadro de servidores, enfim, uma mobilização dos recursos técnicos e doutrinários disponíveis, para que o Ministério desempenhe cabalmente as funções de financiador das atividades públicas e regulador dos problemas econômicos que lhe estão afetos.”

E no volume III, A — *Exposição de Motivos do Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal*, figuram os seguintes parágrafos, que versam especificamente sobre a reorganização do Ministério da Fazenda e a sua Comissão de Reforma, então já em atividade:

“O fortalecimento e aprimoramento da capacidade administrativa do Ministério da Fazenda constitui, sem dúvida, um dos problemas cruciais do Governo. Como órgão gestor das finanças, a atuação do Ministério da Fazenda é decisiva para a vida econômica da Nação e para o funcionamento de toda a máquina estatal.

“A reformulação da estrutura organizacional, ora proposta, representa passo inicial indispensável. Mas, providências complementares, abrangentes e profundas, não o são menos. Urge a revisão dos regulamentos e regimentos orientadores das fases do trabalho, a simplificação das rotinas e dos formulários, a dinamização dos processos e o polimento dos métodos.

“No Ministério da Fazenda é imperioso, sobretudo, que a reorganização dos métodos e normas produza, o mais breve possível, e seguramente, o efeito de retificar e estreitar as malhas da rede arrecadadora, e tornar mais sensíveis os métodos de captação e fiscalização das rendas.

“Felizmente, um programa de reorganização geral, o mais ambicioso até hoje conhecido no Brasil, está em marcha no

Ministério da Fazenda, com base no referido contrato firmado com a Fundação Getúlio Vargas.

“Reforçando seus recursos técnicos e associando-os aos financeiros que o contrato lhe assegura, aquela entidade tem condições para analisar minuciosa e exaustivamente cada rotina e cada aspecto do trabalho fazendário e identificar as falhas, os anacronismos, as duplicações, os pontos de congestionamento. Guiada pelo conhecimento completo de toda a vida institucional do Ministério, a equipe técnica poderá diagnosticar os males e elaborar projetos corretivos e normas realistas, que esperamos venham proporcionar a este grande órgão da administração federal a higidez institucional e a eficiência compatíveis com sua hierarquia e responsabilidade.”

4. A Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA)

Com o advento da Revolução de 1964, os projetos em andamento no Congresso foram naturalmente postos em compasso de espera. Meses depois, com a nomeação do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, constituía o Governo, em 9 de outubro de 1964, sob a orientação daquele Ministro, uma comissão incumbida de formular novas propostas relativas à reforma administrativa.

Nos termos do Decreto n.º 54.401, que criou a referida entidade, Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA), o Presidente da República confiou-lhe a incumbência específica de examinar os projetos já elaborados e preparar “outros considerados essenciais à obtenção de rendimento e produtividade da Administração Federal”.

A exemplo da CEPA, a COMESTRA compôs-se, também, de doze membros, nomeados pelo Presidente da República, que designou um deles para funcionar como Secretário-Executivo.

Instalada, a COMESTRA iniciou imediatamente e prosseguiu, desde então, seus trabalhos. Embora ainda não haja publicado, até a presente data (19 de fevereiro de 1967), os resultados de suas conclusões, sabe-se que está formulando propostas abrangentes de

todo o Poder Executivo, que alteram, inclusive, as atribuições do Tribunal de Contas da União e da Contadoria Geral da República. Isso virá repercutir, certamente, no processo do desembólso dos dinheiros públicos. (*)

É evidente que, em princípio, os aspectos não específicos do Ministério da Fazenda, comuns a outros Ministérios, deveriam harmonizar-se com os pontos de vista adotados pela Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa.

Acontece, entretanto, que, por exigência do contrato, a Comissão de Reforma encerrou suas atividades em novembro de 1966, isto é, antes de se tornarem conhecidas as propostas finais da COMESTRA. Nestas condições, o problema das despesas públicas, comum a tôdas as principais dependências do Poder Executivo e envolvendo não apenas os Ministérios, senão também as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, não poderia ser considerado em conjunto pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. A palavra definitiva caberia, naturalmente, à COMESTRA.

Isso não significa, todavia, que a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda se considerasse obrigada a dar seu endosso técnico incondicional às propostas da COMESTRA, quaisquer que estas viessem a ser. Tratando-se de grupos diferentes de assessôres, embora ambos empenhados em desenvolver e recomendar soluções para o progresso administrativo do País, é natural que adotem pontos de vista diferentes — até contraditórios.

Daí o fato de haver a Comissão de Reforma formulado e proposto uma reestruturação do Ministério da Fazenda de sua inteira responsabilidade, que provavelmente não se ajustará às diretrizes da COMESTRA.

(*) Com efeito, ao publicar-se o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, ficou evidenciado que, entre as recomendações da Comissão, relativas ao Ministério da Fazenda, e as da COMESTRA, que afetam serviços a cargo desse Ministério, há divergências praticamente inconciliáveis.

Seja dito, finalmente, que, desconhecendo as razões em que se baseou a COMESTRA para formular suas propostas, a Comissão de Reforma, *data venia*, declara expressamente preferir a reestruturação do Ministério da Fazenda por ela sugerida e constante de sua publicação n.º 32.

Capítulo VI

DELIMITAÇÃO DO CAMPO DA REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Antes de entrar no relato propriamente dito de suas atividades, pois, e a fim de facilitar a avaliação das mesmas, parece oportuna uma revista geral, se não de todos, pelo menos de alguns problemas exemplificativos, com que, no desempenho de sua missão, a Comissão de Reforma se viu a braços desde o início.

O Ministério da Fazenda abrange e administra as instituições e os instrumentos de política monetária e fiscal da União. As instituições e instrumentos de política monetária compreendidos em sua jurisdição foram, entretanto, objeto de reforma recente (Leis nºs. 4.595 e 4.728), de que resultaram a criação do Conselho Monetário Nacional e a concretização do antigo projeto de estabelecimento do Banco Central da República do Brasil.

Ipsa facto, o setor monetário ficou desde logo fora do campo de reforma a cargo da Fundação Getúlio Vargas, cabendo a esta ocupar-se exclusivamente com os problemas do setor fazendário, que se confundem com a entidade tradicionalmente chamada Tesouro Nacional e engloba dois campos:

a) a administração fiscal propriamente dita, compreendendo o lançamento, a revisão, a fiscalização, a arrecadação e a contabilização dos impostos;

b) a administração geral, compreendendo as atividades institucionais do próprio Ministério e outras que envolvem os demais Ministérios, como os serviços de compra de material, a administração da dívida pública, os serviços gerais de contabilidade, o

pagamento de pessoal, a administração do sistema de aposentadoria do pessoal civil e das pensões e a execução da despesa pública, isto é, o desembolso dos dinheiros públicos, em grande parte centralizado no Ministério.

Em virtude de seu caráter de atividades institucionais, idênticas às de outros Ministérios, a maioria de tais serviços não se coaduna com soluções e critérios isolados. Ao contrário: requer tratamento de caráter geral, tarefa que foi cometida pelo Governo Federal à já mencionada Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa, instituída sob a égide do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Por conseguinte, o encaminhamento dos estudos e a solução de vários desses problemas de reorganização passariam, *ceteris paribus*, a depender dos princípios e diretrizes que fôsem perfilhados pela referida Comissão.

A título de ilustração, pode-se apontar o caso do Departamento Federal de Compras, órgão integrante do Ministério da Fazenda e encarregado de centralizar, pelo menos virtualmente, grande parcela das compras de material padronizável do serviço público civil da União. Afigura-se perfeitamente plausível a hipótese de que a orientação adotada pela Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa, relativamente aos problemas de aquisição e distribuição de material para o serviço público civil federal, venha afetar a estrutura e o funcionamento daquele órgão do Ministério da Fazenda.

Os serviços de contabilidade pública executados no Ministério da Fazenda, pela Contadoria Geral da República, igualmente poderiam vir a ser modificados, e possivelmente ampliados, em consequência das idéias em exame na Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa.

Atualmente, além do registro de atos de receita e despesa, a Contadoria Geral da República pouco mais faz, exercendo, apenas, ligeira interferência na fiscalização e auditoria dos gastos. Mas, se prevalecer, por exemplo, a idéia, aventada por muitos, de se modificar o conjunto de atribuições do Tribunal de Contas da União no exame e registro *a priori* dos fatos financeiros, as funções da Contadoria Geral, de fiscalização e auditoria junto às repartições administrativas, serão sensivelmente ampliadas.

A atual Diretoria da Despesa Pública, que será extinta se fôr aceito o projeto de reestruturação do Ministério da Fazenda proposto pela Comissão, desempenha três tipos de funções: a) a das habilitações de aposentadoria e administração de seu pagamento; b) a do registro e pagamento das pensões; c) a da liberação de crédito para pagamento de despesas autorizadas.

Quanto às aposentadorias e pensões, depois de detidas análises, prevaleceu na Comissão de Reforma o critério da descentralização dos processos de habilitação mediante sua dispersão pelos serviços de pessoal dos Ministérios. Adotado êste alvitre, a passagem da atividade para a inatividade se processará no âmbito do Ministério a que o servidor pertencer. Os encargos de processamento do pagamento dos aposentados e pensionistas serão divididos, igualmente, pelos Ministérios, cada um ficando responsável pela sua parte. Por conseguinte, o Ministério da Fazenda terá a seu cargo apenas o processamento das aposentadorias de seus próprios servidores e o pagamento de seus ex-servidores. A medida terá o efeito de reduzir sensivelmente as atribuições da Diretoria da Despesa Pública.

O outro grupo de funções da Diretoria da Despesa Pública consiste nas autorizações de pagamento, diretamente, ou através de órgãos regionais interligados. Todo o pessoal civil da União é pago pela Diretoria da Despesa Pública ou por suas Delegacias Fiscais nos Estados. Além disso, a Diretoria da Despesa Pública faz os chamados suprimentos, que redundam em verdadeiras autorizações para gastos de outras naturezas, no próprio Ministério da Fazenda e em outros Ministérios civis.

O procedimento perfilhado pela Diretoria da Despesa Pública para fazer o suprimento de recursos destinados a outras despesas é extremamente defeituoso, arcaico, e origina uma corrente contínua de queixas dos outros Ministérios, que acusam o da Fazenda de lhes perturbar a execução dos planos de trabalho.

Tais efeitos negativos têm origem evidente no *modus faciendi* de elaboração e votação do orçamento. Como havia, até 1964, pouca vigilância, ou mesmo desenvoltura, na votação do orçamento pelo Congresso, isso determinava desequilíbrio permanente entre as dotações orçamentárias, que não passam de simples autorizações

para gastar, e os recursos efetivamente disponíveis, ou apenas previsíveis. À míngua de critérios mais racionais, os Ministros da Fazenda eram forçados a elaborar, na execução do orçamento, um quadro orçamentário paralelo, talvez oportunístico, porém, mais realista, relativamente aos serviços ministeriais que receberiam ou não, no todo ou em parte, as dotações orçamentárias correspondentes. Trata-se de uma fonte constante de perturbação da execução orçamentária, com reflexos contraproducentes nas relações do Ministério da Fazenda com os demais Ministérios civis.

Parece urgente e indispensável que o antigo processo orçamentário sofra grande remodelação — abrangendo a fase de elaboração da proposta, nos domínios do Poder Executivo, a da tramitação legislativa e a da execução. Conseqüentemente, a remodelação que a êsse respeito aliás já está em andamento repercutirá na estrutura e nas atividades da Diretoria da Despesa Pública.

Dentre muitos que poderiam ser citados, são êstes apenas alguns exemplos, que tornam claro o seguinte: em relação a vários serviços afetos ao Ministério da Fazenda, as soluções porventura recomendáveis estariam, em princípio, na dependência das opções e diretrizes de caráter geral que fôsem adotadas pela Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa, presidida pelo Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Económica.

É patente a inter-relação dos problemas de reforma do Ministério da Fazenda em determinados aspectos com os da reforma geral do Poder Executivo. Entanto, a Comissão de Reforma, que começou a trabalhar em 1963, não dispôs de tempo para estender seus esforços a todos os setores necessitados de reorganização e projetos de normas gerais. Por fôrça de expiração do contrato, teve que concluir sua missão antes de se tornarem finais e conhecidas as operações da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa.

Por exclusão, conseqüentemente, a administração fiscal propriamente dita passou a confinar o campo de ação da Comissão de Reforma, a qual dedicou ao estudo dêste problema pelo menos três quartas partes de seus recursos (pessoal e equipamento). Neste campo, as soluções propostas não dependiam das diretrizes

e princípios acaso perfilhados por outras entidades, como, por exemplo, a COMESTRA. Trata-se de soluções próprias, autônomas, peculiares ao setor fazendário, cuja administração compete especificamente ao Ministério da Fazenda.

Por motivos táticos, fáceis de compreender, a Comissão de Reforma empreendeu e levou a efeito alguns projetos que, embora tenham repercussões gerais, foram considerados privativos, por assim dizer, do Ministério da Fazenda.

Dentre esses projetos, cabe salientar, como dos mais relevantes, a utilização da rede bancária, primeiramente para pagar os vencimentos e vantagens do pessoal civil, e mais tarde, para arrecadar os impostos federais. Entre a adoção de uma e outra dessas providências, cujos efeitos imediatos se fizeram sentir no descongestionamento das atividades de guichê do Ministério da Fazenda, transcorreu um intervalo de cerca de quinze meses.

O pagamento do pessoal da União, efetuado sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, foi transferido à rede bancária oficial e particular em janeiro de 1965 e implantado, a partir de então, pela própria Comissão de Reforma.

A arrecadação dos impostos federais pela rede bancária, iniciada em 1966, está sendo implantada por partes, a começar pelos Estados da Guanabara e adjacências e de São Paulo, estendendo-se, em seguida, a pouco e pouco, a outras regiões do País, até cobrir totalmente o território nacional.

Coube à Comissão de Reforma a responsabilidade de criar os instrumentos de implantação, divulgar instruções nos meios bancários e pôr o sistema em funcionamento.

A despeito de várias sugestões e propostas apresentadas ao Governo da União em épocas pregressas, inclusive pela Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), até dezembro de 1964 o pagamento do pessoal civil do Governo Federal estava concentrado no Ministério da Fazenda e suas dependências.

Na cidade do Rio de Janeiro, quando Capital da República, e no Estado da Guanabara, depois da transferência da Capital para Brasília, quase todo o pessoal civil em atividade, bem como os

aposentados e pensionistas recebiam seus proventos, em dinheiro, nos guichês do Ministério da Fazenda. Isso, nos dias de pagamento, provocava aglomerações congestionadoras, às vezes até tumultuosas, nas dependências do andar térreo do edifício do Ministério.

Fora das capitais dos Estados, no interior do País, as unidades incumbidas da arrecadação, notadamente as exatorias, mesas de renda etc., eram encarregadas do pagamento do pessoal nas respectivas jurisdições.

A Comissão identificou nesse fato uma razão a mais para transferir as operações de pagamento de pessoal às agências da rede bancária oficial e particular. Com efeito, não seria conveniente reformar a rede das unidades arrecadadoras, se não se procedesse também a uma reforma do sistema de pagamento.

Quanto à arrecadação dos impostos federais pela rede bancária, os motivos determinantes foram, entre outros, enumerados e fundamentados na publicação n.º 33 da Comissão de Reforma:

“a) o serviço postal no Brasil, a cargo do Departamento dos Correios e Telégrafos, é sabidamente mal equipado, o que contraindica, nas condições atuais, a utilização de suas agências como postos da rede oficial arrecadadora de rendas, hipótese tantas vezes aventada;

“b) a experiência do Ministério da Fazenda com a sua rede de agências coletoras de rendas, composta principalmente de exatorias, está longe de ser animadora. O custo operacional é flagrantemente antieconômico. A simples manutenção das instalações das exatorias em situação condigna tornou-se praticamente proibitiva. Das 2.075 exatorias integrantes da rede coletora federal, 575 nunca chegaram a ser instaladas. Das 1.500 exatorias instaladas, apenas insignificante minoria, talvez menos de 5%, conta com base física e equipamento adequados. Ainda que se instalassem tôdas as exatorias criadas, a rede arrecadadora abrangeria apenas 2.075 Municípios, dos 3.924 existentes no país.”

De sorte que, a instalação e equipamento convenientes, ainda que modestos, de tôdas as exatorias necessárias para estender a rede arrecadadora a todo o território nacional, demandariam gastos de tal modo vultosos, que o Tesouro Federal, caso se dispusesse

a atendê-los, teria que os escalonar ao longo de um período de vários anos.

Operando através da Comissão de Reforma, a Fundação Getúlio Vargas foi levada forçosamente a ater-se ao setor fazendário. Por conseguinte, nada mais poderia fazer nos domínios do desembolso e arrecadação dos dinheiros públicos do que efetivamente fez.

Capítulo VII

A TAREFA DA REFORMA COMO INICIALMENTE PREVISTA

Como enunciados no acôrdo e entendidos pelas partes contratantes, os serviços confiados à Fundação Getúlio Vargas consistiriam, pois, *grosso modo*, na reorganização e modernização do aparelho e da administração fiscais federais, que, como se sabe, constituem encargos exclusivos do Ministério da Fazenda. Previasse, igualmente, que os fatos levantados e as informações analisadas como etapas iniciais — e essenciais — da tarefa global, levariam, possivelmente, a incursões pelos campos contíguos ou subjacentes e até à própria revisão do sistema tributário nacional, o que efetivamente se deu.

A execução de trabalho tão variado e complexo, abrangendo tantas facêtas — matéria jurídica, econômica, administrativa, orçamentária, organizacional, contábil, psicológica, sem falar em aspectos inteiramente novos, como o processamento eletrônico de dados, — pressupunha a realização de vasto programa de levantamentos, buscas, pesquisas e análises: um inventário completo do Ministério da Fazenda. Leis, regulamentos, relatórios, jurisprudência, pareceres, processos em andamento, formulários, estatísticas, fluxos de trabalho, legislação de pessoal, sistema de pagamento de despesas, sistema de cobrança de impostos, dívida ativa, elaboração e execução orçamentária, equipamento, material de consumo, contabilidade, edifícios e instalações, em suma, todos os elementos — arcaicos, tradicionais ou recentes, corpóreos ou incorpóreos, heterogêneos ou semelhantes — que participam, como objetos ou como sujeitos, no complexo a que se chama administração fiscal, teriam que ser passados em revista.

Conforme assinalado no *Relatório Preliminar* ⁽⁵⁾, a extensão e profundidade desse trabalho não poderiam ser determinadas *a priori*. A reorganização do Ministério da Fazenda afigurava-se imprescindível, mas somente à luz de informações e dados colhidos mediante pesquisas minuciosas, em alguns casos exaustivas, é que se poderia demarcar a extensão e estimar a profundidade da tarefa reorganizadora.

(5) V. *Relatório Preliminar*, publicação n.º 1, desta série, maio de 1964, págs. 62/63.

Capítulo VIII

A TAREFA DA REFORMA COMO FINALMENTE EXECUTADA

Como finalmente formulada, a tarefa de reorganização e de modernização do sistema tributário nacional abrangeu os setores principais seguintes:

1. revisão do sistema tributário nacional, o que veio a influir (e influirá cada vez mais visivelmente) no comportamento das finanças e na administração fiscal da União, dos Estados e dos Municípios;

2. reforma do sistema tributário federal compreendendo as ramificações seguintes: a) revisão e modernização da lei, regulamento, formulários e métodos de cobrança e fiscalização do impôsto de renda; b) revisão e reformulação, segundo as mais modernas idéias, do antigo impôsto de consumo, passado a chamar impôsto sôbre produtos industrializados a partir da Emenda Constitucional n.º 18; c) modificação, a princípio tímida e posteriormente corajosa, até o extremo da própria abolição, do chamado impôsto do sêlo, sem dúvida um dos fatores burocráticos mais enervantes e devoradores de tempo para o público em geral; d) revisão e abolição de numerosas taxas inexpressivas, algumas das quais vinculadas a determinados projetos ou dependências do govêrno; e) modernização e expansão dos serviços de processamento eletrônico dos dados fiscais; f) transferência, para a rêde bancária, oficial e privada, do recebimento dos impostos federais; g) planejamento e execução de vários projetos-pilôto destinados a testar a eficácia dos atuais métodos de fiscalização e cobrança dos impostos federais;

h) revisão e formulação de instruções de serviço tendentes a orientar a ação dos agentes do fisco e a compreensão dos contribuintes; i) modernização e expansão do sistema de retenção do impôsto de renda na fonte, medida que trouxe considerável economia de movimentos e de tramitação de papéis para as repartições fiscais, pois que, atualmente, todos os empregadores existentes no País — bancos, casas comerciais, empresas industriais etc. — são outros tantos arrecadadores do impôsto de renda que incide sobre os assalariados e outros contribuintes a êle sujeitos.

No tocante ao desembólso dos dinheiros públicos, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda teve que ser menos empreendedora do que no caso da arrecadação. Explica-se: enquanto a arrecadação dos tributos está afeta — e não podia ser de outra maneira — ao Ministério da Fazenda, o que permite tratamento da matéria no conjunto de providências integrantes de sua reforma, o desembólso dos dinheiros públicos tende a fazer-se — e cada vez mais — de maneira descentralizada, sobretudo num país de extensão continental como o Brasil. Conseqüentemente, o problema da despesa pública não poderia ser estudado e reformulado apenas com os dados, as práticas e as realidades encontradas no Ministério da Fazenda. Trata-se de problema que afeta por igual os demais Ministérios, as autarquias, as empresas públicas, sem falar na tarefa superior fiscalizadora do Tribunal de Contas, que não é órgão do Ministério da Fazenda, nem sequer do Poder Executivo.

Todavia, a Comissão de Reforma propôs e conseguiu pelo menos um melhoramento de monta no processo do desembólso dos dinheiros públicos: o pagamento pela rede bancária dos servidores civis em atividade, aposentados e pensionistas do Tesouro. Como se sabe, por proposta da Comissão de Reforma, que inclusive elaborou os formulários e estabeleceu a rotina adequada, o pagamento dos vencimentos dos servidores civis, assim como dos aposentados e pensionistas do Tesouro, em número superior a 80 mil somente no Estado da Guanabara, desde primeiro de janeiro de 1965 passou a ser feito por intermédio de crédito em conta bancária nas agências dos Bancos acreditados preferidos pelos beneficiários.

Não seria necessário enfatizar a importância, em termos de eliminação de movimentos parasitários, de descongestionamento de

aglomerações humanas e de guichês pagadores, da utilização da rede bancária para, funcionando como verdadeiro prolongamento do Tesouro Público, efetuar cada mês o pagamento dos servidores e dos pensionistas.

Se, por um refinamento de contabilidade de custo, fôsse possível determinar, em termos de cruzeiros, a economia decorrente dessa medida racionalizadora, a cifra encontrada assumiria proporções inacreditáveis por sua magnitude.

Ao passo que, até 31 de dezembro de 1964, todos os servidores civis, os aposentados e os pensionistas do Tesouro Público eram obrigados a formar filas e a perder horas diante de guichês pagadores, que não excediam o número de 41, no Estado da Guanabara, a partir daquela época o sistema de pagamento passou por descentralização tão forte que, para efetuá-lo, foram utilizadas nada menos de 35 agências da Caixa Econômica Federal, 29 do Banco do Brasil e 403 dos Bancos particulares (total 467 agências) que se habilitaram, perante o Ministério da Fazenda, e passaram a desempenhar aquelas funções.

A publicação n.º 28 desta série, *Pagamento do Pessoal Civil pela Rede Bancária*, relata pormenorizadamente os antecedentes, as razões, as estatísticas, as modificações e as vantagens da utilização da rede bancária oficial e particular no pagamento dos servidores civis, dos aposentados e dos pensionistas do Tesouro.

Atuando exclusivamente dentro do âmbito fazendário, a Comissão de Reforma não poderia examinar e resolver, *at large*, o problema geral do desembolso dos dinheiros públicos.

Capítulo IX

A PARTICIPAÇÃO DOS TÉCNICOS DO MINISTÉRIO

Um dever de justiça manda consignar o fato de que a Fundação Getúlio Vargas não teria conseguido executar os trabalhos de levantamento, pesquisa, documentação, análise, formulação e projeção que realizou, envolvendo praticamente todos os setores da administração fiscal da União, se não tivesse contado com o concurso de servidores do Ministério da Fazenda.

Certas atividades profissionais, ou ocupacionais, são de tal maneira especializadas que os respectivos titulares não se podem formar e adquirir experiência a não ser no próprio exercício delas. Não se encontram, por exemplo, Investigadores de Polícia e Procuradores Fiscais no mercado de trabalho. O Investigador de Polícia só adquire competência específica e experiência correspondente no exercício do cargo, na própria polícia, assim, como o Procurador Fiscal, fora do fisco, não dispõe de oportunidade sequer de se iniciar nos misteres práticos da atividade.

Assim, pois, para elaborar e propor as medidas tendentes a reorganizar e modernizar o sistema tributário da União, a Fundação Getúlio Vargas não poderia encontrar em seus quadros, tampouco no mercado de trabalho, especialistas disponíveis, familiarizados com a tecnicidade correspondente. Era lícito e natural o recurso aos quadros de Agentes Fiscais e de outras categorias de servidores do Ministério da Fazenda, muitos de cujos titulares são detentores de conhecimentos e experiência bastante para os habilitar a colaborar nos trabalhos de retificação dos pontos fracos ou duvidosos da estrutura tributária existente.

Onde encontraria a Fundação Getúlio Vargas especialistas mais familiarizados com os problemas do impôsto de renda do que nos próprios quadros do impôsto de renda?

Fora do quadro dos agentes fiscais do Ministério da Fazenda, contam-se a dedo, no Brasil, os profissionais que, segundo a terminologia americana, são chamados *tax lawyers*.

Além disso, os raros que, fora do serviço fazendário, são autoridades em matéria de tributação, geralmente carecem de experiência de administração fiscal. Trata-se de pessoas que, pela leitura e pelo estudo metódico, conseguiram acumular conhecimentos doutrinários, em alguns casos vastíssimos, sobre tributação e matérias adjacentes: falta-lhes, entretanto, aquêlê "saber de experiência feito" que, no caso, somente se adquire através da aplicação cotidiana das leis e regulamentos tributários.

Estas considerações ajustam-se, por igual, a vários aspectos da reforma do Ministério da Fazenda: os especialistas com conhecimento de causa, capazes de colaborar nesta reforma, pertencem, na maioria das vêzes, aos quadros do próprio Ministério.

Reconhece, portanto, a Fundação Getúlio Vargas — reconhece e proclama — que não lhe teria sido possível executar a reforma multidimensional e complexa que executou, afetando de *fond en comble* o Ministério da Fazenda, se não tivesse selecionado, dentre os próprios servidores do Ministério, alguns homens e mulheres que entre si detinham a soma de conhecimentos necessários e dispunham das informações indispensáveis para o início, prosseguimento, análise, crítica e conclusão dos trabalhos.

A Fundação Getúlio Vargas timbra em declarar que, agindo como dependência provisória do Ministério da Fazenda, ao recrutar especialistas para a maioria das tarefas pertinentes, encontrou nos próprios quadros daquela unidade muitos dos expertos com que pôde contar para implementar as numerosas e diferenciadas tarefas que levou a efeito, de levantamento, pesquisa, análise e formulação.

Não se trata, aqui, de um elogio indiscriminado a todo o pessoal do Ministério da Fazenda, cujas falhas e deficiências existentes e reconhecidas podem ser apreciadas mediante a leitura da publica-

ção n.º 23 desta série, intitulada *Um Programa de Administração de Pessoal para o Ministério da Fazenda*. Trata-se, apenas, de fazer justiça aos servidores daquele Ministério que colaboraram nos trabalhos da Comissão de Reforma e, igualmente, aos que, não tendo participado de nossos trabalhos, pertencem à sua elite — corpo de técnicos fazendários capaz de honrar o fisco de qualquer país.

É óbvio que apenas pequena minoria dos funcionários dessa categoria foram convocados pela Comissão, assim como nem todos os convocados merecem ser incluídos nela, mas é inegável que o Ministério da Fazenda dispõe de um fundo de experiência e conhecimento, acumulado na inteligência e na memória de algumas dezenas de seus servidores, capaz de encontrar e propor remédio para todos os seus males: a rotina, a ineficiência, a incompetência específica, a negligência, a legislação difusa e contraditória, as más relações com os contribuintes, a ausência de cadastro, o excesso de *burocracia* etc.

Capítulo X

AGRADECIMENTOS

Tarefa de grande envergadura no gênero, que a Fundação Getúlio Vargas devia completar dentro do prazo contratual de três anos, a Reforma do Ministério da Fazenda não poderia obviamente ser atacada e terminada sem a participação de centenas de pessoas. Apesar de gozar de estrutura extremamente flexível, a Comissão de Reforma distribuiu as responsabilidades de seus trabalhos a três grupos distintos de colaboradores:

- a) dirigentes;
- b) técnicos;
- c) administrativos.

Seria ocioso explicar, em linguagem de classificação de cargos, as funções atribuídas a cada um dos grupos.

Alguns esclarecimentos, entretanto, servirão para fixar melhor esse aspecto da metodologia adotada pela Fundação Getúlio Vargas na composição e direção dos trabalhos a cargo da Comissão de Reforma. A direção geral e permanente coube ao Presidente da Fundação Getúlio Vargas. Mas quase todos os dirigentes de setor não se limitaram a exercer funções gerenciais puramente de planejamento, organização, direção, coordenação e controle do trabalho dos colaboradores técnicos e administrativos. De modo geral, "meteram a mão na massa", isto é, engajaram-se a fundo, exercendo, simultaneamente, funções de direção e funções de execução. Isso ocorreu especialmente nos casos dos Setores de Automação, Do-

cumentação e Assistência Técnica Internacional, Pessoal, Recursos Humanos, Organização e Métodos, Arrecadação e Pagamentos, cujos Coordenadores, além de dirigir as tarefas distribuídas a suas equipes técnicas e administrativas, participaram ativamente na fase executiva, notadamente na redação dos trabalhos.

O quadro técnico compôs-se de profissionais detentores de longa experiência, convocados para desempenhar funções especializadas. Seus componentes tiveram atuação destacada nas tarefas de pesquisa, de biblioteca e de campo, assim como na projeção ou esboço da maioria dos documentos que, afinal, se transformaram em leis, regulamentos, regimentos, manuais etc.

Não parece necessário descrever a natureza dos misteres indispensáveis a cargo do quadro administrativo. Basta enumerá-los: aquisição de material de consumo e de equipamento, pagamento de pessoal, arranjos de viagens, comprovação de despesa, taquigrafia, datilografia, mimeografia e tarefas da mesma natureza, lastreares da ação do quadro técnico.

Os nomes dos que foram convocados para colaborar nos trabalhos da Comissão de Reforma constam da lista incluída nas primeiras páginas da presente publicação, classificados pelos três grupos acima referidos.

Ao prestar contas e apresentar relatório final de tarefas desta índole, as entidades responsáveis costumam expressar agradecimentos indistintos a todos os colaboradores. Trata-se, em freqüentes casos, do cumprimento de mera formalidade convencional.

A Fundação Getúlio Vargas declara, entretanto, a bem da verdade, que nem tôdas as pessoas escolhidas para integrar seus setores de trabalho participaram efetivamente, ou de modo igual, em suas atividades. Uma pequena minoria falhou: alguns, por haverem permanecido pouco tempo nos quadros da Comissão, outros, por motivos diversos. De modo geral, porém, os nomes constantes da referida lista fazem jus a agradecimentos, embora de graus variados. É fácil de compreender que, nas circunstâncias em que se desenvolveram os trabalhos da Comissão, muitos deles executados sob a pressão da conjuntura política, a participação de cada indivíduo não poderia ser medida, pesada e registrada para efeito de

reconhecimento de crédito técnico, segundo uma escala numérica ou graduada. Exceto os poucos trabalhos publicados com a menção taxativa dos autores, todos os demais tiveram autoria eminentemente coletiva, sendo rascunhados por uns, criticados por outros, revistos por outros, às vezes reescritos por outros, de tal maneira que seria falso vincular êsses trabalhos aos esforços individuais de determinados colaboradores. Dentre os que efetivamente contribuíram, é natural que alguns hajam se destacado mais do que outros. Seria frívolo, entretanto, tentar compor uma escala para determinar a colaboração recebida de cada um e graduar, conformemente, os agradecimentos da Fundação Getúlio Vargas. Por outro lado, a citação, ainda que em ordem alfabética, dos nomes dos principais colaboradores, daquele grupo que seria difícil de substituir e cujo concurso, já pela qualidade, já pela quantidade, influiu positivamente nos trabalhos da Comissão, poderia levar a duas espécies de injustiça: injustiça por omissão e injustiça por inclusão. A composição da lista dos colaboradores considerados essenciais seria fatalmente baseada em julgamentos subjetivos.

Dados êstes esclarecimentos diferenciadores, a Fundação Getúlio Vargas aponta, a seguir, sem mencionar pessoas, as entidades públicas e os grupos de colaboradores que efetivamente contribuíram para o advento da Reforma do Ministério da Fazenda.

Cumpre citar, em primeiro lugar, o Governo Federal, notadamente o Ministério da Fazenda, a Presidência da República, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas, pela confiança que nela depositaram e pela participação pronta e solícita que tiveram na formalização dos instrumentos da reforma.

A Presidência da República, considerada como instituição, desempenhou papel primordial, de liderança e apoio, sem os quais, as tarefas confiadas à Comissão de Reforma jamais teriam sido levadas a bom termo.

O Congresso Nacional, por sua vez, tramitou sábia e prontamente, aperfeiçoando-os, os projetos de reforma do aparelho fiscal originários da Comissão.

No *Prefácio*, já consignamos agradecimentos aos Ministros que ocuparam a Pasta da Fazenda de novembro de 1962 a março de

1967: Miguel Calmon, San Tiago Dantas, Carvalho Pinto, Ney Galvão e Octavio Gouvêa de Bulhões.

Cabe-nos agora o grato dever de salientar o papel desempenhado pelo Ministério da Fazenda — compreendida nesta denominação o conjunto de seus órgãos e de suas autoridades — sob a forma de ajuda oportuna e orientadora, com que acompanhou, assistiu, animou e aperfeiçoou os trabalhos da Comissão de Reforma.

O corpo de técnicos, especialistas em diversos ramos da administração geral e fiscal, outros em preparação de documentos, a maioria deles recrutada nos próprios quadros do Ministério, desempenhou parte decisiva na marcha dos trabalhos.

As pessoas não pertencentes aos quadros do Ministério ou da Fundação Getúlio Vargas que serviram à Comissão como consultores, membros de grupos especiais de trabalho, ou funcionários contratados, também desempenharam parte essencial na preparação de vários dos documentos que deram corpo e expressão à reforma do Ministério.

O grupo de especialistas americanos enviado pela USAID ao Brasil, para colaborar com os setores técnicos da Comissão de Reforma, igualmente apresentou contribuições valiosas.

O corpo de colaboradores de secretaria — taquígrafos, tradutores, datilógrafos, conferentes de originais, e assemelhados — correspondeu exemplarmente à expectativa da Comissão.

As empresas gráficas que imprimiram as publicações da Comissão, sujeitando-se aos rigorosos padrões que lhes foram impostos pelo Setor de Documentação, também concorreram de modo palável para o êxito da tarefa.

Por fim, o corpo de funcionários incumbido de atividades mais simples, quais as de endereçar, envelopar, distribuir as publicações da Comissão às distintas clientelas a que eram destinadas, desempenhou inteiramente a contento seu mister.

A tôdas essas entidades e grupos de colaboradores a Fundação Getúlio Vargas consigna aqui os mais amistosos e francos agradecimentos, formulando votos para que, em circunstâncias análogas,

possa contar novamente com situação de trabalho semelhante, que lhe proporcionou o clima ideal para cumprir a missão contratada pelo Ministério da Fazenda.

Havendo, porém, recebido orientação, liderança, animação, apoio e competência técnica de tantas entidades e grupos de pessoas, a Fundação Getúlio Vargas não poderia furtar-se — e em verdade não se furta — a assumir total responsabilidade pelas omissões, falhas, ou demasias, que porventura haja cometido no desempenho da missão.

PARTE II

A REFORMA TRIBUTÁRIA NACIONAL

Capítulo XI

O PROCESSUS DA REFORMA

Consoante foi amplamente comentado pelos jornais e explicado por órgãos técnicos do Governo Federal, a reforma tributária nacional, consubstanciada na Emenda n.º 18 à Constituição de 1946, representa acontecimento de longo alcance. Suas repercussões far-se-ão sentir, pelo tempo afora, na administração fiscal e nas finanças da União, dos Estados e dos Municípios.

Essa mudança da estrutura tributária do país foi feita por etapas, transformando-se num *processus* complexo, que começou com a Emenda Constitucional n.º 18, projetada sob a responsabilidade técnica da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, continuou com a Lei n.º 5.172 e vários Atos Complementares, e culminou no capítulo correspondente da Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967. É óbvio que os promotores dessa mudança, assim concretizada por meio de textos constitucionais e legais, foram o Poder Executivo, que a propôs, e o Congresso Nacional, que a decretou. Nada obstante, ela teve por alicerce e foco de referência os trabalhos e recomendações apresentados pela Comissão de Reforma.

Durante êsse *processus* que ainda não se pode considerar terminado, a reforma tributária nacional sofreu várias revisões parciais, antes de entrar em vigor, e outras tantas, depois de sua vigência.

O presente relatório, normalmente, deveria cingir-se aos trabalhos elaborados ou propostos pela Comissão de Reforma. Como, porém, a descrição da reforma tributária, sem remissão às modifi-

cações introduzidas no sistema depois de decretada a Lei 5.172, apresentaria um quadro incompleto, pareceu oportuno à Comissão, a fim de tornar seu *Relatório Final* atualizado e conseqüentemente mais útil, focalizar tôdas as etapas do *processus*. As retificações legislativas que ocorreram depois que a Comissão encerrou seus trabalhos, como o Decreto-Lei n.º 28 e os Atos Complementares n.ºs. 24, 27, 31, 34, 35 e 36, refletem a necessidade de ajustamento do nôvo sistema. Como a prática demonstrou, o sistema não poderia ser formulado de uma única vez. Por sua complexidade, sobretudo pelas inovações que envolve, estava inevitavelmente sujeito, como tôda reforma profunda, a um período de críticas, adaptações e ajustamentos, sòmente possível depois que as autoridades fazendárias do país tivessem analisado, com base em resultados práticos, suas repercussões imediatas e mediatas.

Tal circunstância explica os motivos por que o presente relatório não se limita a descrever as recomendações e propostas oriundas da Comissão de Reforma e que consubstanciam as etapas decisivas do *processus* de substituição dos sistemas tributários — federal, estadual e municipal — coexistentes até 31 de dezembro de 1966, pelo nôvo sistema, que passou a vigor no dia 1.º de janeiro de 1967, permanecendo ainda em fase de implantação e ajustamento.

Capítulo XII

DIVISÃO VERTICAL DAS FONTES TRIBUTÁRIAS (1834-1946)

Uma das características essenciais do Estado Federal, segundo a Ciência Política, é a coexistência, regular e permanente, de pelo menos três níveis de governo — o nacional, o estadual ou provincial e o municipal ou local. Modernamente têm surgido, em vários países federativos, como a Austrália, o Canadá, os Estados Unidos e o Brasil, certas entidades que, embora não sejam propriamente unidades de governo, como a Administração do Vale do Tennessee, a SUDENE e a SUDAM, desenvolvem atividades públicas sobre áreas que abrangem, no todo ou em parte, as áreas administrativas (territórios) de vários Estados. São as chamadas entidades regionais. Por conseguinte, já se está delineando um quarto nível de governo no Estado Federal — o nível regional.

Aquilo a que no Brasil se chama discriminação de rendas, expressão consagrada pelo menos em quatro das Constituições Federais (a de 1891, a de 1934, a de 1937 e a de 1946) é um problema peculiar aos Estados Federais. Compreende-se: se existem três níveis de governo e se os governos estaduais e municipais são autônomos, gozando da faculdade de constituírem os respectivos poderes através da eleição, é curial que cumpre haver, entre eles, uma divisão das fontes de renda, uma vez que, em cada Município, os contribuintes são os mesmos, sujeitos simultaneamente aos tributos federais, estaduais e municipais.

Sabe-se que, enquanto Império, o Brasil era Estado Unitário. Passou a Estado Federal com a proclamação da República. Nada

obstante êsse fato histórico, existiu no Brasil, desde a segunda década do Império, uma discriminação de rendas de tipo federativo, que durou mais de um século. Com efeito, do Ato Adicional de 1834, até a Constituição de 1946, o sistema tributário brasileiro baseava-se numa discriminação fixa das rendas, regulada pelos diferentes textos constitucionais que se sucederam. Era como que um bôlo que se dividia verticalmente, em três fatias. A fatia *maior* sempre coube ao Governo Central e a *menor*, aos Municípios. A partir da implantação da estrutura federal pela Constituição de 1891, a divisão do bôlo tributário oscilava, de ano para ano e de Estado para Estado, em tôrno das percentagens seguintes: 60% cabiam à União, 32% aos Estados e 8% aos Municípios.

Capítulo XIII

OS PRIMEIROS TRIBUTOS NÃO PRIVATIVOS (1946)

Elaborada num ambiente político em que as reivindicações municipalistas eram veiculadas de maneira vigorosa e ampla, a Constituição de 1946 ensaiou pela primeira vez nôvo critério para a partilha das fontes de renda.

Em verdade, os artigos 15 e 20 introduziram modificações importantes no sistema até então vigente de discriminação das rendas. O § 2.º do artigo 15 dispunha que, da renda resultante do que veio a ser chamado “impôsto único sôbre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, de qualquer origem ou natureza”, 60%, no mínimo, seriam entregues aos “Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos têrmos e para os fins estabelecidos em lei federal”.

A modificação mais conseqüente, todavia, apareceu no § 4.º do mesmo artigo, que criou para a União o encargo de entregar aos Municípios, excluídos os das capitais, 10% do total que arrecadasse do impôsto de renda.

Embora menos significativa, a modificação veiculada pelo artigo 20 também repercutiria favoravelmente nas receitas de muitos Municípios, se tivesse sido observada. Ei-la: “Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á, anualmente, 30% do excesso arrecadado.” Sabe-se que poucos Estados puderam cumprir êsse dispositivo, — ainda assim irregularmente. De qualquer

maneira, sua inclusão na Carta Magna representa outro efeito das reivindicações municipalistas.

Encerravam êstes dispositivos constitucionais três novidades: a primeira consistia na arrecadação, pelo fisco federal, de um impôsto destinado, na proporção mínima de três quintos, à distribuição aos Estados e Municípios; consistia a segunda na *transferência* para os Municípios, excluídos os das capitais, de 10% da arrecadação total do impôsto de renda, distribuídos em cotas iguais e com a única recomendação de que pelo menos metade da cota fôsse aplicada “em benefício de ordem rural”; consistia a terceira na distribuição de parte das rendas estaduais aos Municípios, sempre que ocorresse a hipótese prevista no citado artigo 20.

Històricamente, pois, o primeiro tributo não privativo, de caráter verdadeiramente nacional, do sistema tributário brasileiro, foi o que apareceu, na discriminação constitucional de rendas de 1946, com a denominação prolixa de *impôsto único* sôbre a “produção, comércio, distribuição e consumo e bem assim importação e exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se êsse regime, no que fôr aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica”. Embora decretado e cobrado pela União, incumbia a esta distribuir pelo menos 60% de seu produto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Similarmente, o impôsto de renda perdeu, em 1948, a categoria de *impôsto federal privativo*, sem adquirir, contudo, a de *impôsto nacional*, uma vez que sua divisão se fazia apenas entre a União, que detinha 90%, e os Municípios, que partilhavam, entre si, em cotas iguais, os 10% restantes.

De qualquer modo, a distribuição de parte, embora pequena, do produto de um impôsto federal aos Municípios representa outra manifestação pragmática da tendência, que apenas se delineava na década dos 40, para uma espécie de nacionalização do sistema tributário.

Apesar de a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil entrar em vigor na data de sua publicação, 18 de setembro

de 1946, os dispositivos referentes à distribuição de 10% do produto do imposto de renda não produziram efeitos práticos senão dois anos depois, quando o Congresso decretou a Lei n.º 305, de 18 de julho de 1948, a fim de regular "a aplicação do artigo 15, § 4.º, da Constituição Federal". Preocupados com a distribuição salomônica e sôlta, em partes iguais, a todos os Municípios do Brasil, excetuados os das capitais, das cotas do imposto de renda, os Podêres Públicos da União puseram em vigor a referida lei, a qual visava a prevenir, tanto quanto possível, a malversação e, sobretudo, o mau emprêgo, em despesas de pessoal e despesas suntuárias, ou até inúteis, dos recursos entregues aos Municípios.

O artigo 5.º da Lei 305 dispunha: "No ano seguinte ao recebimento da respectiva cota-parte, cada Município enviará, ao Congresso Nacional e ao Ministério da Fazenda, um relatório acêrca da aplicação que lhe houver dado, para comprovação de que foi observada a parte final do § 4.º do artigo 15 da Constituição Federal."

Embora enunciado em termos vagos, acomodáveis a interpretações muito latas, o citado dispositivo constitucional exigia que pelo menos metade da cota distribuída a cada Município fôsse comprovadamente aplicada "em benefício de ordem rural".

O artigo 1.º, parágrafo único, da citada lei reduziu para 5%, entretanto, a distribuição aos Municípios do produto arrecadado, em 1947, do imposto de renda. Essa a razão por que, em 1948, primeiro exercício financeiro em que o Governo Federal cumpriu o dispositivo constante do § 4.º do artigo 15 da Constituição de 1946, a cota-parte foi apenas de Cr\$ 116.437, importância que, apesar de modesta, era superior às rendas tributárias de pelo menos 30% dos Municípios brasileiros então existentes.

Capítulo XIV

REPERCUSSÕES NA GEOGRAFIA POLÍTICA DO PAÍS (1948-1961)

Como era de esperar, os dispositivos constantes do artigo 15 afetaram desde logo a geografia política do País: no intuito de receber a cota do impôsto de renda, os Distritos, grandes e pequenos, passaram a pleitear sua transformação em Municípios.

A repercussão, na divisão administrativa do Brasil, foi imediata e geral. Basta dizer que, desde o período colonial, até julho de 1945, haviam sido criados no Brasil 1.669 Municípios. Mas, de julho de 1945 a julho de 1955 — dez anos depois — o número de Municípios criados já se elevava a 2.399, à razão de 73 Municípios novos por ano. O movimento de desdobramento de Municípios não sofreu solução de continuidade, antes recrudescendo de ano para ano, de tal sorte que, em 31 de dezembro de 1961, o número de Municípios existentes já se elevava a 3.062, o que acusa um crescimento de 83% em relação a 1945. Vê-se que, em toda a secular história administrativa do Brasil, até 1945, haviam sido criados apenas 1.669 Municípios; e somente no período de julho de 1945 a 31 de dezembro de 1961 — dezesseis anos — foram criados 1.393 Municípios.

Como em muitos casos os Municípios novos, surgidos do desejo de participar das cotas federais, não tinham condições para se transformarem em verdadeiras unidades de governo, a arrecadação de seus impostos locais representava parte insignificante do total das respectivas receitas: a contribuição principal era a cota recebida do Governo Federal. Assim improvisados, muitos Municípios

careciam, igualmente, de competência administrativa e sedimentação institucional para aplicarem, judiciosamente, os recursos financeiros que obtinham.

Por outro lado, vivendo o Governo Federal em regime de *deficit* orçamentário permanente, ocorria que as cotas destinadas aos Municípios nem sempre podiam ser pagas pontualmente pelo Ministério da Fazenda. Ao contrário: sabe-se que sempre houve dificuldade nas transações dos Municípios com o Ministério da Fazenda para o recebimento das cotas. Os Prefeitos Municipais, em grande maioria, ou faziam freqüentes visitas ao Rio de Janeiro e, a partir de 1960, também, a Brasília, ou chegavam a manter representantes e até mesmo escritórios de representação na Capital da República, para o fim exclusivo de "acompanhar" o respectivo "processo" de recebimento da cota federal.

Embora com atraso, conseguiam os Municípios receber as respectivas cotas. O emprêgo que faziam delas não estava sujeito a contrôle ou mesmo acompanhamento institucionalizado por parte de entidades federais. Não raro, a imprensa divulgava fatos que causavam inquietude quanto ao destino que este ou aquele Município dava aos recursos provenientes da tributação federal.

Capítulo XV

ACELERA-SE A PROLIFERAÇÃO DE MUNICÍPIOS (1961-1965)

Ainda que feita em cotas iguais e, portanto, sem levar em conta quaisquer peculiaridades e diferenças locais ou regionais, a distribuição de parte da arrecadação federal como que aguçou o desejo de, através de dispositivo parecido, opulentar o quinhão de renda dos Municípios.

Veio, então, a Emenda Constitucional n.º 5, publicada no *Diário Oficial* de 22 de novembro de 1961. Não só elevou para 15% a distribuição do total arrecadado do imposto de renda aos Municípios, senão também lhes destinou 10% do total produzido pelo imposto de consumo, feita a distribuição, similarmente, em partes iguais. O pagamento das cotas do imposto de renda deveria realizar-se, integralmente, *de uma só vez*, durante o terceiro trimestre de cada exercício financeiro; e o das cotas do imposto de consumo, também *de uma só vez*, durante o quarto trimestre de cada exercício financeiro.

Embora as cotas devidas aos Municípios, num e noutro casos, fossem calculadas com base na arrecadação contabilizada do exercício anterior, a obrigatoriedade de pagá-las de uma só vez, durante o terceiro e o quarto trimestres de cada ano, não se coadunava com as possibilidades reais da arrecadação dos impostos federais, razão por que tais pagamentos nunca se verificaram em estrita correspondência com o dispositivo constitucional.

O imposto de renda das pessoas jurídicas, assim como o dos maiores contribuintes dentre as pessoas físicas, é lançado a partir

de maio e cobrado a partir de junho, concentrando-se a arrecadação no segundo semestre do exercício financeiro. Isso explica os motivos por que a arrecadação federal, correspondente ao segundo semestre, é tradicionalmente superior à do primeiro. Apesar disso, a exigência do pagamento das cotas municipais, de uma só vez — a do imposto de renda durante o terceiro e a do imposto de consumo durante o quarto trimestre de cada ano — pecava por irrealismo. É notório que os Ministros da Fazenda ordinariamente liberavam com atraso de meses o pagamento das referidas cotas.

O § 6.º, que foi acrescentado ao artigo 15 da Constituição, dizia o seguinte:

“Metade, pelo menos, da importância entregue aos Municípios, para os efeitos do disposto no § 5.º, será aplicada em benefício de ordem rural. Para os efeitos deste parágrafo, entende-se por benefício de ordem rural todo o serviço que fôr instalado ou obra que fôr realizada com o objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais.”

Além disso, o artigo 29 da Constituição, como emendado em 1961 (Emenda n.º 5), transferiu aos Municípios os impostos sobre propriedade territorial rural e sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*, até então pertencentes aos Estados. De sorte que, a partir da Emenda Constitucional n.º 5, os Municípios brasileiros passaram a receber, além dos impostos cobrados de seus municípios e discriminados na Constituição, mais o seguinte: parte do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos; 15%, divididos em cotas iguais, do total da arrecadação do imposto de renda da União; 10%, divididos também em partes iguais, do total da arrecadação do imposto de consumo da União; o imposto sobre propriedade territorial urbana e rural e o imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*.

O efeito cumulativo dessa nova distribuição nas rendas municipais pode ser vislumbrado através de dois fatos: primeiro, o recrudescimento, em ritmo acelerado, da criação de novos Municípios. Observe-se que a 31 de dezembro de 1961 havia 3.062 Municípios e que, no dia 31 de dezembro de 1966, esse número já su-

bira para 3.924, o que quer dizer que, em cinco anos apenas, foram criados mais 862 Municípios (172 por ano, em média).

A seguinte tabela retrospectiva indica o ímpeto com que proliferaram os Municípios, desdobrando-se, quase todos êles, duas, três e mais vêzes, a fim de se habilitarem a receber a cota federal.

MUNICÍPIOS EXISTENTES NO BRASIL — 1910-1966

<i>Ano</i>	<i>Municípios</i>
1910	1.168
1940	1.574
1950	1.894
1955	2.399
1960	2.855
1966	3.924

Tudo indica que se essa tendência perdurasse, a proliferação dos Municípios continuaria indefinidamente, a ponto de cada Estado se dividir em centenas, talvez em milhares, de pequeninas comunidades urbanas e territoriais provavelmente carecentes, muitas delas, das condições mínimas para agirem como verdadeiras unidades de governo.

Não seria exagero supor-se que, se a situação continuasse, em 1975 haveria, no Brasil, 10 ou 12 mil Câmaras de Vereadores legislando, em outros tantos Municípios, sobre os destinos dos dinheiros públicos municipais, embora, na maioria dos casos, arrecadados não dos próprios municípios — mas, transferidos de outros Estados e de outros Municípios, através do aparelho fiscal da União.

A outra série de fatos, que reflete os efeitos dessas modificações, consta da tabela adiante. Especificam-se nela, ano por ano, as cotas do impôsto de renda, de 1948 a 1966, e as do impôsto de consumo, a partir de 1962, destinadas aos Municípios, em partes iguais, e a êles distribuídas pelo Governo da União.

COTAS DISTRIBUÍDAS PELA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS

<i>Anos</i>	<i>Impôsto de Renda Cr\$</i>	<i>Impôsto de Consumo Cr\$</i>
1948	116.437	—
1949	249.851	—
1950	256.558	—
1951	299.280	—
1952	434.319	—
1953	524.069	—
1954	548.679	—
1955	669.943	—
1956	648.899	—
1957	802.115	—
1958	1.004.062	—
1959	1.039.160	—
1960	1.170.075	—
1961	1.664.809	—
1962	3.066.486	2.745.393
1963	3.879.630	3.791.414
1964	4.848.947	5.712.981
1965	9.741.237	10.907.917
1966	18.520.604	22.523.675

Somadas, as cotas municipais provenientes dos impostos de renda e de consumo passaram a perfazer os totais anuais seguintes:

<i>Anos</i>	<i>Totais Cr\$</i>
1962	5.811.879
1963	7.671.044
1964	10.561.928
1965	20.649.154
1966	41.044.279

Se se considerar que havia, em 1966, pelo menos 650 Municípios cujas rendas tributárias próprias não atingiam a Cr\$ 4.000.000, segue-se que somente as cotas do imposto de renda e do imposto de consumo correspondiam a mais de 90% dos recursos tributários efetivos de 16,60% dos Municípios existentes.

A distribuição de cotas iguais a todos os Municípios, sem qualquer ponderação das diferenças existentes — diferenças de condições climáticas, densidade geográfica, vias de acesso, meios de comunicações, desenvolvimento econômico, distâncias dos mercados consumidores, facilidades educacionais, utilidades públicas etc. — denuncia desde logo a influência do empirismo no sistema. Tratamento igual dado a situações distintas não pode produzir os mesmos efeitos em todas as instâncias. No caso do Brasil, arquipélago continental de estágios econômicos e sociais diferentes, é evidente a inadequação das soluções únicas para problemas eminentemente diversificados.

Mas, a tendência de fortificação dos governos municipais, iniciada em 1946 e ampliada em 1961, já era um esforço no sentido de descentralizar os serviços públicos mediante a capacitação financeira dos Municípios. Desde que estes se organizassem adequadamente para fazer aplicação sábia e eficiente dos recursos recebidos, o resultado cumulativo do progresso municipal acabaria, ao fim de alguns quinquênios, por afetar positivamente o progresso do País.

A Reforma Tributária Nacional de 1965-1966 adotou critérios diferenciados para determinar a distribuição das cotas municipais, estabelecendo vinte categorias de Municípios, de acordo com o número de habitantes. A cada categoria corresponde um coeficiente individual de participação.

Capítulo XVI

A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 18 (1965)

Articulado na Emenda Constitucional n.º 18 e explicitado na Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Sistema Tributário Nacional engloba os impostos em quatro categorias gerais, "classificados por tipos de incidência e não mais por governos tributantes".

1. *Impostos sobre o comércio exterior:*

- a) imposto sobre a importação de produtos estrangeiros;
- b) imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados.

2. *Impostos sobre o patrimônio e a renda:*

- a) imposto sobre a propriedade territorial rural;
- b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana;
- c) imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos;
- d) imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

3. *Impostos sobre a produção e a circulação:*

- a) imposto sobre produtos industrializados;
- b) imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias;
- c) imposto municipal sobre operações relativas à circulação de mercadorias; (6)

(6) Revogado pelo artigo 10 do Ato Complementar n.º 31, de 28 de dezembro de 1966.

- d) impôsto sôbre operações de crédito, câmbio e seguro e sôbre operações relativas a títulos e valores mobiliários;
- e) impôsto sôbre serviços de transportes e comunicações;
- f) impôsto sôbre serviços de qualquer natureza.

4. *Impostos especiais:*

- a) impôsto sôbre operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país;
- b) impostos extraordinários.

Além dos impostos, as três esferas de governo — a União, os Estados e os Municípios — poderão cobrar *taxas e contribuições de melhoria* no âmbito das respectivas atribuições.

Quanto à competência para legislar sôbre os tributos e cobrá-los, a divisão é a seguinte, nos termos da Emenda Constitucional n.º 18:

Tributos incluídos na competência da União

- a) Impôsto sôbre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- b) impôsto sôbre a importação de produtos estrangeiros;
- c) impôsto sôbre a propriedade territorial rural;
- d) impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza;
- e) impôsto sôbre produtos industrializados;
- f) impôsto sôbre operações de crédito, câmbio e seguro e sôbre operações relativas a títulos e valores mobiliários;
- g) impôsto sôbre serviços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal;
- h) impôsto sôbre as operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país;
- i) impostos extraordinários (na iminência ou no caso de guerra externa);
- j) contribuição de melhoria;
- l) empréstimos compulsórios;
- m) taxas.

Tributos incluídos na competência dos Estados

- a) Impôsto sôbre transmissão de bens imóveis e de direitos a êles relativos;

- b) impôsto estadual sôbre a circulação de mercadorias;
- c) contribuição de melhoria;
- d) taxas.

Tributos incluídos na competência dos Municípios

- a) Impôsto municipal sôbre a circulação de mercadorias; (7)
- b) impôsto sôbre serviços de qualquer natureza;
- c) impôsto sôbre a propriedade predial e territorial urbana;
- d) contribuição de melhoria;
- e) taxas.

Ao passo que, na discriminação constitucional de rendas anterior à Emenda Constitucional n.º 18, os impostos eram vinculados privativamente aos três níveis de govêrno, caracterizando-se os da competência da União, os dos Estados e dos Municípios, o nôvo esquema segue critério diferente para seu agrupamento. Já não se pode falar em impostos federais, estaduais e municipais, salvantes algumas exceções.

No nôvo esquema, os impostos são grupados nas quatro categorias gerais antes indicadas, tendo por base, como já se registrou, os fatores econômicos seguintes: a) o comércio exterior; b) o patrimônio e a renda; c) a produção e a circulação de mercadorias; d) as operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país.

O grupo de impostos indicados sob a alínea d está compreendido na designação genérica de *Impostos Especiais*, que abrange, também, impostos extraordinários, cuja instituição só ocorrerá, entretanto, "no caso ou na iminência de guerra externa".

No âmbito da União, o impôsto de importação é o único que se pode considerar *federal*, porque seu produto é integralmente canalizado para os cofres da União.

No âmbito dos Estados, igualmente, existe apenas um impôsto nitidamente estadual — o de transmissão de bens imóveis e direitos reais sôbre bens imóveis.

(7) Revogado pelo artigo 10 do Ato Complementar n.º 31, de 28 de dezembro de 1966, mas, do produto arrecadado do impôsto sôbre a circulação de mercadorias, cobrado pelos Estados, 80% constituirão receita dos Estados e 20%, dos Municípios.

Isto significa que, no atual sistema tributário do Brasil predominam os impostos nacionais, isto é, impostos que, embora cobrados por uma esfera de governo, o produto é posteriormente transferido a outra, como no caso do imposto sobre a propriedade territorial rural; ou dividido entre os Estados e Municípios, como no caso do imposto sobre circulação de mercadorias; ou, ainda, entre a União, os Estados e os Municípios, como nos casos dos impostos de renda, produtos industrializados, lubrificantes e combustíveis, energia elétrica e minerais do país.

No caso da União, por exemplo, conforme já ficou dito, o único imposto cujo produto lhe pertence totalmente é o de importação. É verdade que o esquema prevê o imposto sobre serviços de transportes e comunicações (excluídos os de natureza estritamente municipal), o qual figura entre os da competência da União. Se for criado, seu produto a ela deverá caber totalmente. Trata-se, porém, de imposto passível de criação. Por enquanto, o que existe é apenas competência exclusiva do Governo Federal para o instituir.

Todos os demais impostos propriamente ditos cobrados pela União, com exclusão dos impostos eventuais de guerra (extraordinários), são partilhados de um modo ou de outro, entre os três níveis de governo. O fisco federal tem o ônus de arrecadá-los na sua totalidade, mas conserva deles apenas uma parte, distribuindo automática e prontamente as outras aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, segundo os diversos critérios estabelecidos no sistema.

O imposto sobre a propriedade territorial rural, por exemplo, é arrecadado pela União, mas o produto é entregue aos Municípios da localização dos imóveis tributados.

O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza é dividido entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios por meio de três dispositivos: a retenção na fonte, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e o Fundo de Participação dos Municípios.

O produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, de acordo com a lei federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são obrigados a reter como fontes pagadoras de rendimentos do trabalho e dos títulos de sua dívida

pública, não pertence à União: incorpora-se às rendas das entidades retentoras. A incorporação das importâncias retidas é automática.

Com efeito, nos casos de retenção de parte de vencimentos de servidores estaduais ou municipais e de funcionários das autarquias estaduais e municipais e de parte dos juros da dívida pública estadual ou municipal, as agências retentoras serão os próprios Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias. Não haverá, assim, lugar para operações de entrega ou transferência de dinheiros. Registros contábeis adequados e comunicações escritas correspondentes serão suficientes para regularizar as relações entre os órgãos fiscais envolvidos.

De acordo com a Emenda Constitucional n.º 18, o imposto sobre as operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país seria distribuído da seguinte maneira: do produto da arrecadação, a União entregaria aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 60% do que incidisse sobre as operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% do que incidisse sobre as operações relativas a minerais do país. Neste caso, a distribuição prevista no sistema seria regulada em resolução do Senado, proporcionalmente à superfície das unidades contempladas e à produção e ao consumo de combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país, em que incidisse o imposto nos respectivos territórios. Como veremos adiante, as percentagens de distribuição desses impostos foram modificadas pelo capítulo da nova Constituição que dispõe sobre o sistema tributário.

Resta mencionar dois impostos *sui generis*, de finalidade caracteristicamente econômica, que compete à União decretar e arrecadar para, com o produto, formar reservas monetárias. São o imposto de exportação de produtos nacionais ou nacionalizados e o imposto sobre operações financeiras.

O produto arrecadado do imposto de exportação e do imposto sobre operações financeiras não se incorpora às rendas tributárias da União: destina-se, como dito acima, a formar reservas monetárias, que serão utilizadas em benefício indireto dos Estados e Municípios. Não se trata, pois, de tributos *federais*, no sentido tradicional do qualificativo. Trata-se, antes, de dispositivos de formação

de fundos que serão mobilizados, indistintamente, em favor dos interesses nacionais. A aplicação das reservas formadas com a receita do imposto de exportação, por exemplo, pode afetar as atividades vitivinícolas do Rio Grande do Sul, ou a exportação de café, ou a de aparelhos electrodomésticos, automóveis, cêra de carnaúba, sisal, açúcar, ou de quaisquer outros produtos, com repercussões, maiores ou menores, em vários Estados.

Similarmente, a aplicação, pelo Banco Central da República do Brasil, das reservas formadas com a receita do imposto sobre operações financeiras terá o efeito de fortalecer e disciplinar o mercado de capitais em todo o território nacional, beneficiando, assim, os Estados e os Municípios.

Na Parte III do presente relatório, *A Reforma Tributária Federal*, trataremos mais detidamente, em capítulos próprios, destes impostos extra-orçamentários — o de exportação e o de operações financeiras — que não serão utilizados como canais de captação de recursos para o fundo comum de financiamento das despesas da União.

Os defeitos mais evidentes da estrutura tributária nominalmente tripartida, que existiu no país até 31 de dezembro de 1966, já foram apontados e criticados em vários documentos divulgados pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Destacam-se, dentre tais documentos, os seguintes:

- a) *Primeiro Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Tributário*;
- b) *Segundo Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Tributário*;
- c) *Exposição de Motivos n.º 910*, de 1.º de novembro de 1965, do Ministro da Fazenda ao Presidente da República;
- d) *"Introdução" in Sistema Tributário Nacional*.

Seria ocioso, portanto, repetir neste *Relatório Final* os argumentos de natureza jurídica, histórica, econômica, política, administrativa e outros, com que os autores da reforma fundamentaram a proposta de criação de um sistema tributário integrado na dinâmica econômica nacional, em substituição aos três sistemas tributários autônomos e rivais — federal, estadual e municipal — coexistentes no Brasil, de 1834 a 1966.

Escrutinizada em suas causas, a estrutura tributária vigente até o advento da Emenda Constitucional n.º 18 não passava de efeito daquilo a que os sociólogos denominam "lei da sobrevivência". Era, em verdade, um resíduo histórico, um eco da tradição, a presença do arcaico no quadro cambiante e algo turbulento do Brasil hodierno, em fase de incoercível progresso social e desenvolvimento econômico.

O mundo parece haver entrado na Idade da Ciência, em que os critérios tradicionais, sentimentais ou empíricos são inevitavelmente substituídos por critérios intelectuais, já identificáveis, em muitos casos, até por computadores eletrônicos. Mas, em matéria de tributação, o Brasil praticamente permanecia em pleno século XIX, recusando-se a tomar conhecimento do progresso científico e tecnológico, presente em tantos setores de sua cultura. Herdada do Império pela República e revivida, com pequenas modificações jurídico-formais, nas Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946, a estrutura tributária brasileira estava para as modernas condições do país, assim como a tabulação manual está para a tabulação mecânica.

Nada mais fácil, aos interessados, do que o acesso às diversas manifestações da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda sobre a Reforma Tributária Nacional. Basta-lhes examinar as publicações seguintes (desta série):

N.º 4 — *O Sistema Tributário Brasileiro*, junho, 1965;

N.º 6 — *Reforma da Discriminação Constitucional de Rendidas*, julho, 1965;

N.º 17 — *Reforma Tributária Nacional*, maio, 1966;

N.º 26 — *Sistema Tributário Nacional*, janeiro, 1967.

Capítulo XVII

SEMINACIONALIZAÇÃO DAS RENDAS TRIBUTÁRIAS

Como se vê, a Reforma Tributária Nacional, que se consumou com a Emenda Constitucional n.º 18, veio modificar, substancialmente, a tradição já secular de divisão rígida e nominal do produto da tributação entre os três níveis de governo: União, Estados e Municípios.

Não houve reajustamento do quadro anterior, mas substituição. Até o advento da Emenda Constitucional n.º 18, prevalecia uma discriminação de rendas que teve mais de um século para revelar a sua eficácia, mas acabou demonstrando apenas inadequação às condições brasileiras. Um novo sistema foi adotado para disciplinar a partilha do bôlo tributário, adotando critérios simultaneamente horizontais e verticais — de observância certamente muito mais difícil — mas que tenta corrigir as desigualdades de capacidade tributária das várias regiões do país.

Por uma questão de método, vamos examinar por parte os possíveis efeitos da Reforma Tributária Nacional.

Posta em vigor a 1.º de janeiro de 1967, a Reforma Tributária Nacional, no que diz respeito à União, traz as modificações seguintes: *a)* seminacionaliza parte da renda tributária federal; *b)* transforma e moderniza o imposto de consumo, mudando-lhe o nome para imposto sobre produtos industrializados; *c)* transfere para a esfera federal o imposto de exportação, medida indispensável porque o comércio exterior deve estar sujeito ao controle da União, tanto no setor de importações quanto no setor de exportações; *d)* extingue o imposto do selo; *e)* cria o imposto sobre as operações de crédito,

câmbio e seguro; f) atribui competência privativa à União para criar o imposto sobre os serviços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal.

Quanto aos Estados, a Reforma Tributária Nacional altera a estrutura do imposto de vendas e consignações, transformando-o num imposto não cumulativo, chamado imposto estadual sobre a circulação de mercadorias, a fim de evitar a tributação em cascata, munição da guerra tributária travada entre Estados produtores e Estados consumidores e fonte invisível, mas permanente, de encarecimento da vida, especialmente dos produtos alimentícios; dá-lhes a participação de 10% na receita arrecadada dos impostos de renda e de produtos industrializados; funde no antigo imposto de transmissão *causa mortis* o imposto de transmissão *inter vivos*, que pertencia aos Municípios, e forma com eles, sob a competência privativa dos Estados, o imposto sobre transmissão de propriedade de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis. Esclareça-se que o imposto sobre a circulação de mercadorias não incidirá sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, dos gêneros de primeira necessidade, definidos como tais em cada Estado, por ato do respectivo Poder Executivo.

Conseqüentemente, os Estados cobrarão apenas dois impostos: o imposto de transmissão sobre bens imóveis e o imposto sobre a circulação de mercadorias.

Quanto aos Municípios, a Reforma Tributária Nacional lhes dá competência sobre os dois seguintes tributos: a) imposto sobre serviços de qualquer natureza; b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; e mantém-lhes o produto da arrecadação do imposto de propriedade territorial rural (decretado e arrecadado pela União), incidente sobre os imóveis situados em seus territórios e a participação de 10% na receita do imposto sobre produtos industrializados (antigo imposto de consumo), mas lhes reduz de 15% para 10% a participação na receita arrecadada do imposto de renda, substituindo, porém, o regime simples de cotas iguais por outro, mais realista, que adiante será explicado.

A União, os Estados e os Municípios poderão cobrar, simultaneamente, taxas e contribuições de melhoria, que, como se sabe, não se conceituam como impostos. As taxas vinculam-se ao exercício regular do poder de polícia ou decorrem da utilização de serviços públicos federais, estaduais ou municipais, específicos e divi-

síveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição em cada esfera de governo. As contribuições de melhoria recaem sobre os proprietários de imóveis valorizados, conjunta ou isoladamente, por obras públicas federais, estaduais ou municipais. Por exemplo: se ocorrer valorização cumulativa de um mesmo imóvel em virtude de obras públicas realizadas, simultânea ou consecutivamente, por duas ou pelas três esferas de governo, cada uma delas poderá cobrar a respectiva contribuição de melhoria, obedecidos os critérios, limites e a forma de cobrança fixados em lei. O total da contribuição de melhoria cobrada pela União ou pelos Estados ou pelos Municípios não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.

A criação de dois fundos permanentes constitui um dos elementos mais destacados da Reforma Tributária Nacional: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios. A cada um deles a União destinará 10% do produto arrecadado, em cada ano, do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.

Como a arrecadação desses dois impostos está prevista em 5 trilhões e 235 bilhões de cruzeiros para 1967, segue-se que, já no primeiro ano de existência, cada fundo contará com o total de 523 bilhões e 500 milhões de cruzeiros.

A distribuição da parte de cada Estado é feita segundo um critério complexo, em que se levam em conta vários fatores, a saber:

I — 5% (cinco por cento), proporcionalmente à superfície de cada entidade participante;

II — 95% (noventa e cinco por cento), proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*, de cada entidade participante, como definidos nos artigos 88, 89 e 90 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Para os cálculos pertinentes, consideram-se:

I — a superfície territorial apurada e a população estimada, quanto a cada entidade participante, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

II — a renda *per capita*, relativa a cada entidade participante, no último ano para o qual existam estimativas efetuadas pela Fundação Getúlio Vargas.

Tendo por base a percentagem que a população de cada entidade participante representar da população total do país, o fator representativo da população é estabelecido da seguinte forma:

I — Até 2%	2,0
II — Acima de 2% até 5%:	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III — Acima de 5% até 10%:	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV — Acima de 10%	10,0

Considera-se população total do País a soma das populações das Unidades da Federação, estimadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O fator representativo do inverso da renda *per capita* será estabelecido, para cada participante, da seguinte forma:

Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Determina-se o índice relativo à renda *per capita* de cada entidade participante, tomando-se 100 (cem) como renda média *per capita* do País.

O mecanismo adotado para regular a distribuição das cotas municipais é relativamente simples, pois se baseia em um fator único: o coeficiente individual de participação, calculado segundo o número de habitantes de cada Município. Os Municípios são grupados em vinte categorias crescentes, a cada uma das quais corresponde um coeficiente de participação.

Para efeito de estabelecimento do coeficiente individual de participação de cada Município, segundo o respectivo número de habitantes, os Municípios são grupados de acôrdo com os coeficientes da tabela seguinte:

I — Até 10.000, para cada 2.000 ou fração excedente	0,2
II — Acima de 10.000 até 30.000:	
a) pelos primeiros 10.000	1,0
b) para cada 4.000 ou fração excedente, mais	0,2
III — Acima de 30.000 até 60.000:	
a) pelos primeiros 30.000	2,0
b) para cada 6.000 ou fração excedente, mais	0,2
IV — Acima de 60.000 até 100.000:	
a) pelos primeiros 60.000	3,0
b) para cada 8.000 ou fração excedente, mais	0,2
V — Acima de 100.000	4,0

Até o advento do nôvo Sistema Tributário Nacional, as cotas-partes provenientes do produto do impôsto de renda e do impôsto de consumo e destinadas aos Municípios eram calculadas, cada ano, com base na arrecadação efetiva do exercício financeiro anterior e pagas no exercício seguinte, isto é, sempre com mais de dois anos de intervalo entre a arrecadação pelo Govêrno Federal e o pagamento aos Municípios. O intervalo de dois anos, em plena espiral inflacionária, reduzia consideravelmente o valor real, em têrmos de poder aquisitivo, das cotas municipais.

O novo Sistema Tributário Nacional perfilhou critério muito mais vantajoso para as unidades de governo estaduais e municipais, relativamente à distribuição das cotas que lhes correspondem do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

A entrega das cotas estaduais e municipais será efetuada pelo Banco do Brasil, à medida que fôr recebendo as comunicações do recolhimento do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, para escrituração na conta "Receita da União". O Banco do Brasil efetuará automaticamente o destaque de 20% (exceto no exercício financeiro de 1967, em que o destaque será apenas de 14%, *ex vi* do artigo 182 das Disposições Gerais e Transitórias da Constituição do Brasil, promulgada a 24 de janeiro de 1967) e creditará o montante destacado, em partes iguais, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios.

Os totais relativos a cada imposto, creditados mensalmente a cada um dos Fundos, serão comunicados pelo Banco do Brasil ao Tribunal de Contas da União, até o último dia do mês subsequente.

Nos termos do § 1.º do artigo 26 da nova Constituição, a aplicação dos recursos provenientes dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios será regulada por lei, que cometerá ao Tribunal de Contas o cálculo das cotas respectivas, independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega mensalmente, aos Estados e Municípios, por intermédio de estabelecimentos oficiais de crédito.

Duas inovações introduziram-se, assim, no sistema de distribuição do produto dos impostos seminacionalizados: 1.^a) a distribuição faz-se mês a mês, no curso do próprio exercício financeiro, em que a arrecadação se dá; 2.^a) a distribuição, efetuada de acordo com os cálculos do Tribunal de Contas, é automática, não dependendo de despacho, ordem, liberação ou qualquer intervenção de qualquer autoridade do Ministério da Fazenda.

Sob o regime anterior, mesmo que as cotas fôsem pagas de uma só vez, no terceiro e no quarto trimestre de cada exercício financeiro, além da desvalorização das importâncias recebidas, os Municípios careciam de certezas para programar a aplicação dos

recursos transferidos. O fato de o recebimento jamais ocorrer na época própria, porém, invariavelmente, com mais de dois anos de atraso, tirava aos Municípios uma das premissas essenciais do planejamento, ou seja a faculdade de estabelecer calendário para as atividades. Sob o novo regime, logo no primeiro exercício financeiro já será possível, tanto aos Municípios quanto aos Estados, programar suas atividades, sabendo de antemão com quais recursos vão efetivamente contar, procedentes dos respectivos fundos de participação.

Para os Municípios e para os Estados, o pagamento mensal e a liberação automática, independentemente de intervenção de qualquer autoridade financeira federal, das importâncias transferidas representam vantagem nítida e líquida. Não há dúvida de que, para os Municípios, é muito mais interessante receber mês a mês, automaticamente, no curso de cada exercício financeiro, a cota-parte que lhes corresponde, mesmo que, como no caso do imposto de renda, a percentagem a eles destinada haja decrescido de 15 para 10%. Sob o novo sistema, os 10% são pagos duodecimalmente, com base na arrecadação efetiva do exercício financeiro em curso, ao passo que, no regime anterior, os 15% eram pagos, como já vimos, com 24 meses de atraso, pelo menos.

Capítulo XVIII

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, talvez a inovação mais repercussiva da Reforma Tributária Nacional, é constituído pela transferência automática, para êle, de 10% das receitas reais dos impostos de renda e de produtos industrializados, ambos arrecadados pelo Fisco Federal.

Já se indicaram os diversos fatores e respectivos pesos, que entram na composição da fórmula algo complexa, adotada para quantificar a cota de participação anual de cada Estado e do Distrito Federal.

Nas relações entre o Fisco Federal e os Fiscos Estaduais e Municipais, já havia, a partir da Constituição de 1946, um tributo — o impôsto único sôbre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos — que era cobrado pela União e distribuído, à razão de 60%, aos Estados e Municípios.

Relembre-se, também, que a União já distribuía partes do produto dos impostos de renda e de consumo, em cotas iguais aos Municípios, excluídos os das capitais. Do produto arrecadado do impôsto de renda distribuía 10%, de 1948 a 1961, e, a partir de 1962, 15%; e do produto arrecadado do impôsto de consumo, igualmente a partir de 1962, distribuía 10%. Além de representar transferências correntes dos cofres federais para os cofres municipais, é óbvio que essa distribuição relacionava mais estreitamente o Fisco Federal com os Fiscos Municipais.

O advento do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal veio alterar ainda mais, estreitando-as, as relações fiscais entre a União e os Estados. Prevê-se a necessidade de criação ou modificação de órgãos fazendários e de novos sistemas de registro, formulários e comunicações, nas duas esferas, para administrar a distribuição, recebimento e desembolso das cotas estaduais e do Distrito Federal.

Entanto, as repercussões administrativas — apenas previsíveis no momento, porém ainda não caracterizáveis — não serão as únicas. Outras, de natureza legal, econômica e política, também surgirão, com intensidades diferentes nas diversas regiões do País, devendo ser identificadas e reajustadas, gradualmente, segundo as próprias conveniências indicadas pela prática do novo sistema.

Segundo cálculos preliminares, sujeitos a retificação, feitos pela Comissão de Eficiência do Ministério da Fazenda e pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, se a arrecadação conjunta do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados perfizer, em 1967, conforme as estimativas, o total de 5 trilhões e 235 bilhões de cruzeiros, cada um dos Fundos referidos contará assim com 523 bilhões e 500 milhões de cruzeiros para distribuir aos Estados e aos Municípios.

Para se formar uma idéia geral sobre o impacto desta distribuição nos orçamentos estaduais, basta examinar algumas informações quantitativas pertinentes.

Atente-se para o Quadro I que compara as receitas dos Estados, previstas para 1966, com as cotas prováveis de 1967.

Q U A D R O I
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL
(Art. 21 da Emenda Constitucional nº 18)

Comparativo das receitas tributárias e das receitas gerais das Unidades Federativas estimadas
para 1966 com as respectivas cotas prováveis do Fundo em 1967
(Em milhões de cruzeiros)

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	VALOR DA COTA	R E C E I T A S			
		T R I B U T Á R I A		G E R A L	
		TOTAL	% COTA	TOTAL	% COTA
Maranhão	36 321	17 701	205,20	18 200	199,56
Acre	10 889	2 968	366,88	6 300	172,84
Sergipe	13 422	10 190	131,71	10 514	127,65
Rio Grande do Norte	23 526	11 118	121,65	12 269	110,24
Piauí	19 375	14 209	136,35	22 714	85,29
Alagoas	14 926	15 201	98,19	18 000	82,92
Mato Grosso	12 997	18 545	70,08	19 049	68,23
Ceará	41 287	50 472	81,80	75 598	54,61
Pará	19 754	32 032	61,67	44 292	44,60
Pernambuco	32 963	77 723	42,41	78 490	41,99
Espírito Santo	13 503	29 127	46,35	33 274	40,58
Paraíba	17 542	32 754	53,55	43 691	40,15
Bahia	55 266	118 915	46,47	147 791	37,40
Goiás	23 490	73 745	31,85	74 953	31,34
Amazonas	15 572	37 813	41,18	61 437	25,34
Paraná	27 364	112 741	24,27	165 621	16,52
Santa Catarina	14 272	81 650	17,48	90 000	15,86
Distrito Federal	13 377	10 045	133,17	111 267	12,02
Rio de Janeiro	20 539	144 066	14,25	174 623	11,76
Minas Gerais	53 869	356 365	15,11	589 997	9,13
Rio Grande do Sul	23 186	351 693	6,59	393 001	5,90
Guanabara	6 988	402 583	1,73	595 422	1,17
São Paulo	23 073	1 705 235	1,35	1 996 500	1,15

Nada menos de quatro Estados passarão a receber cotas que são maiores do que as respectivas receitas gerais estimadas para 1966: Maranhão (199,56%), Acre (172,84%), Sergipe (127,65%) e Rio Grande do Norte (110,24%).

Recebendo reforços inferiores a 100% mas superiores a 50% das respectivas receitas gerais vêm a seguir os Estados do Piauí (85,29%), Alagoas (82,92%), Mato Grosso (68,23%), Ceará (54,61%). Em seguida, enumeram-se os Estados cujas participações no Fundo lhes trarão recursos inferiores a 50% mas superiores a 25% das respectivas receitas gerais estimadas para 1966: Pará (44,60%), Pernambuco (41,99%), Espírito Santo (40,58%), Paraíba (40,15%), Bahia (37,40%), Goiás (31,34%) e Amazonas (25,34%).

Quatro outras unidades federativas passarão a perceber do Fundo de Participação, em 1967, contingentes financeiros compreendidos entre menos de 25 e mais de 10% das respectivas receitas gerais estimadas para 1966: Paraná (16,52%), Santa Catarina (15,86%), Distrito Federal (12,02%), Rio de Janeiro (11,76%).

Os quatro Estados restantes também receberão reforços do Fundo de Participação, porém, em percentagens inferiores a 10%, a saber: Minas Gerais (9,13%), Rio Grande do Sul (5,90%), Guanabara (1,17%), São Paulo (1,15%).

Embora sujeitos a retificações, porque calculados com base em dados aproximativos — o que, no caso do efetivo demográfico pode levar a alterações ponderáveis — esses algarismos confirmam a expectativa de que o novo Sistema Tributário Nacional tende a atenuar as desigualdades de capacidade contributiva das várias regiões do País e de que os maiores beneficiários do sistema são os Estados que se encontram em estágios de menor desenvolvimento.

O exame do Quadro I evidencia três fatos exponenciais: 1.º, o Estado do Maranhão triplica sua receita geral, de 1966 para 1967, passando de 18 bilhões e 200 milhões para 54 bilhões e 500 milhões de cruzeiros; 2.º, em algarismos absolutos, o Estado da Bahia, que receberá 55 bilhões e 266 milhões de cruzeiros, é o que figura em primeiro lugar na ordem de grandeza das cotas; 3.º, o Estado de São Paulo, cuja cota de participação no

Fundo representa apenas 1,15% da sua receita geral estimada em 1966, é o relativamente menos contemplado.

Excetuados os Estados de Mato Grosso, Espírito Santo e Goiás, todos os que vão receber cotas superiores a 25% das respectivas receitas gerais estão localizados no Norte e no Nordeste, alinhando-se na seguinte ordem percentual decrescente: Maranhão, Acre, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Alagoas, Ceará, Pará, Pernambuco, Paraíba, Bahia e Amazonas.

Capítulo XIX

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Em 1966, excluídos o Distrito Federal, a Guanabara e o Território de Fernando Noronha, o número de Municípios existentes no Brasil era de 3.924. Pesquisa feita pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, por solicitação do Setor de Documentação da Comissão de Reforma, revelou que, dos 2.424 Municípios cujas receitas referentes ao ano de 1965 foram registradas por aquele órgão, apenas 925 arrecadavam rendas tributárias próprias em total superior à soma das cotas do impôsto de renda e do impôsto de consumo, a êles destinadas pelos dispositivos constitucionais anteriormente citados. Dos Municípios restantes, 131 arrecadavam rendas tributárias próprias mais ou menos equivalentes ao total da soma das duas cotas (Cr\$ 20.649.154) em 1965.

Quer isto dizer que somente 43,56% dos Municípios existentes tinham rendas próprias equivalentes ou superiores à soma das cotas recebidas do Governo Federal. Vista a situação de outro ângulo, verifica-se que 56,44% dos Municípios brasileiros arrecadavam de seus próprios municípios rendas inferiores ao total recebido do Governo Federal, sendo que 393 Municípios arrecadavam menos de 10%; 366 arrecadavam menos de 20%; 290 arrecadavam menos de 40%; 230 arrecadavam menos de 60% e 89, menos de 80%.

Essas informações estatísticas podem ser analisadas mais detidamente no Quadro II, organizado pelo Setor de Documentação em colaboração com o Conselho Técnico de Economia e Finanças.

Q U A D R O I I
M U N I C Í P I O S B R A S I L E I R O S - 1 9 6 5 - 1 9 6 6

Comparativo das receitas tributárias com a soma das cotas (1) dos
Impostos de Renda e Consumo

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	MUNICÍPIOS		COM RECEITAS TRIBUTÁRIAS		COM RECEITAS TRIBUTÁRIAS INFERIORES				
	Existentes (2)	Analizados (3)	Superiores	+ ou - equivalentes	a 80%	a 60%	a 40%	a 20%	a 10%
Acre	7	2	2	-	-	-	-	-	-
Amazonas	44	9	2	1	1	-	-	1	4
Pará	83	47	12	5	2	4	12	10	2
Maranhão	127	15	-	-	-	1	3	6	5
Piauí	114	62	3	-	1	1	1	9	47
Ceará	142	95	16	4	1	6	8	16	44
Rio Grande do Norte	150	119	11	2	1	2	9	17	77
Paraíba	169	108	23	6	4	13	14	22	26
Pernambuco	164	118	45	-	4	6	19	31	13
Alagoas	94	44	11	1	2	-	2	10	18
Sergipe	74	30	8	2	1	2	3	6	8
Bahia	335	77	32	2	3	9	11	14	6
Minas Gerais	721	492	116	20	23	69	70	106	88
Espírito Santo	53	36	14	1	4	2	6	8	1
Rio de Janeiro	63	45	35	5	1	1	2	1	-
São Paulo	571	445	282	28	16	53	37	26	3
Paraná	275	222	117	21	7	25	27	19	6
Santa Catarina	194	132	38	10	5	10	30	23	16
Rio Grande do Sul	229	137	114	12	5	3	2	1	-
Mato Grosso	84	44	20	-	-	4	7	9	4
Goiás	222	141	23	10	8	19	27	30	24
Territórios	9	4	1	1	-	-	-	1	1
Totais	3 924	2 424	925	131	89	230	290	366	393

(1) Valor das cotas em 1965: Cr\$ 20 649 154 (Cr\$ 9 741 237 do imposto de renda e Cr\$ 10 907 917 do Imposto de Consumo.

(2) Em dezembro de 1966.

(3) Segundo os balanços financeiros de 1965.

Obs. Excluídos o Território de Fernando de Noronha, o Distrito Federal e a Guanabara, que não se subdividem em municípios e, assim, não participam dos impostos de renda e consumo.

Se os dados recolhidos pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças forem representativos do todo, é lícito formar-se a escala seguinte: no fim do ano de 1966, sob o regime então vigente de distribuição de rendas, dos 3.924 Municípios existentes, 1.497 arrecadariam rendas tributárias superiores ao total das cotas do impôsto de renda e do impôsto de consumo a êles destinadas; 212 arrecadariam rendas tributárias próprias mais ou menos equivalentes ao total das referidas cotas. *Per contra*, 637 arrecadariam menos de 10%; 593 arrecadariam menos de 20%; 469 arrecadariam menos de 40%; 372 arrecadariam menos de 60% e 144 arrecadariam menos de 80%. Isto significa que 2.215 Municípios brasileiros dependiam, em grau maior ou menor, chegando o grau de dependência, no caso de 637 Municípios, a mais de 90%, das cotas do impôsto de renda e do impôsto de consumo a êles pertencentes.

Como se compara a situação vigente a 31 de dezembro de 1966 com a que entrou em vigor a 1.º de janeiro de 1967? Tenha-se em conta que, em 1966, o valor conjunto das cotas do impôsto de renda e do impôsto de consumo já atingia a Cr\$ 41.044.278.

Examinem-se, em seguida, os Quadros III e IV.

O Quadro III especifica na segunda coluna o número dos Municípios e na quinta, a cota provável que tocará a cada um. Ver-se-á que apenas 157 Municípios, de população inferior a 2 mil habitantes, receberão, cada um, do Fundo de Participação dos Municípios, em 1967, Cr\$ 22.573.413. Daí para cima, as cotas vão subindo de acôrdo com as categorias demográficas dos Municípios, até chegar a Cr\$ 451.468.243, correspondente aos 60 Municípios existentes de população igual ou superior a 92.001 habitantes.

As conseqüências práticas do nôvo critério de distribuição de recursos tributários federais aos Municípios ainda são desconhecidas nos casos individuais. Não há dúvida, porém, que irão duplicar, triplicar, quadruplicar, quintuplicar e até decuplicar os recursos financeiros com que muitos dêles — talvez mais da metade — contarão para atender aos seus encargos. Alguns exemplos bastarão para ilustrar o que acabamos de afirmar. Veja-se o Quadro IV.

Q U A D R O I I I

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS⁴
(Art. 21 da Emenda Constitucional nº 18)DISTRIBUIÇÃO PREVISTA PARA 1 967
(Estimativa sujeita a retificação)

M U N I C Í P I O S		C O E F. P A R T I C I P.		Q U O T A P R O V Á V E L	
Conf. População	Total *	Unit.	Total	Por Município	Total do Grupo
Até 2 000 hab.	157	0,2	31,4	22 573 413	3 544 025 841
2 001 a 4 000 "	434	0,4	173,6	45 146 824	19 593 721 616
4 001 a 6 000 "	540	0,6	324,0	67 720 236	36 568 927 440
6 001 a 8 000 "	499	0,8	399,2	90 293 648	45 056 530 352
8 001 a 10 000 "	405	1,0	405,0	112 867 060	45 711 159 300
10 001 a 14 000 "	577	1,2	692,4	135 440 473	78 149 152 921
14 001 a 18 000 "	380	1,4	532,0	158 013 885	60 045 276 300
18 001 a 22 000 "	231	1,6	369,6	180 587 297	41 715 665 607
22 001 a 26 000 "	175	1,8	315,0	203 160 709	35 553 124 075
26 001 a 30 000 "	99	2,0	198,0	225 734 121	22 347 677 979
30 001 a 36 000 "	126	2,2	277,2	248 307 533	31 286 749 158
36 001 a 42 000 "	70	2,4	168,0	270 880 946	18 961 666 220
42 001 a 48 000 "	51	2,6	132,6	293 454 357	14 966 172 207
48 001 a 54 000 "	36	2,8	100,8	316 027 769	11 376 999 684
54 001 a 60 000 "	27	3,0	81,4	338 601 181	9 142 231 887
60 001 a 68 000 "	17	3,2	54,4	361 174 594	6 139 968 098
68 001 a 76 000 "	13	3,4	44,2	383 748 006	4 988 724 078
76 001 a 84 000 "	14	3,6	50,4	406 321 418	5 688 499 852
84 001 a 92 000 "	13	3,8	49,4	428 894 831	5 575 632 803
Acima de 92 000 "	60	4,0	240,0	451 468 243	27 088 094 580
Total	3 924	-	4 638,2	-	523 499 999 998

* Não computados o Distrito Federal, a Guanabara e o Território de Fernando de Noronha..

QUADRO IV
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Repercussões nos recursos financeiros de 25 Municípios,
escolhidos ao acaso, pertencentes a 15 Estados, dentro
de 11 faixas demográficas diferentes

1 9 6 6 - 1 9 6 7

MUNICÍPIOS		FAIXA DEMOGRÁFICA	RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS		
		Nº de habitantes	Renda tributária própria (1)	Cota federal (Transferências correntes (2))	% cota
Puchinanã	- (PB)	8 001 - 10 000	7 900 000	112 867 960	1 428,71
Acári	- (RN)		7 973 000	112 867 960	1 415,63
Caçara	- (PB)		11 800 000	112 867 960	956,50
Américo Campos	- (SP)		43 230 000	112 867 960	261,08
Guariba	- (SP)		46 460 000	112 867 960	242,93
Orizona	- (GO)	14 001 - 18 000	16 291 000	158 013 885	969,94
(ex-Campo Formoso)					
São Gotardo	- (MG)	18 001 - 22 000	20 016 000	180 587 297	902,21
Xapecó	- (SC)	22 001 - 26 000	84 814 000	203 160 709	239,56
Penalva	- (MA)	26 001 - 30 000	15 079 000	225 734 121	1 497,00
Brumado	- (BA)		36 371 000	225 734 121	620,64
Araranguá	- (SC)		60 433 000	225 734 121	373,52
Água Preta	- (PE)		110 400 000	225 734 121	204,46
Brusque	- (SC)		220 020 000	225 734 121	102,60
Garça	- (SP)	36 001 - 40 000	292 882 000	270 880 946	92,48
Montenegro	- (RS)	42 001 - 48 000	200 512 000	293 454 357	146 35
Passos	- (MG)	48 001 - 54 000	129 600 000	316 027 769	243,84
Palmeira dos Índios	- (AL)		222 375 000	316 027 769	142,11
Limoeiro	- (PE)		225 962 000	316 027 769	139,85
Itapipoca	- (CE)	68 001 - 76 000	41 200 000	383 734 121	931,39
Corumbá	- (MT)		245 200 000	383 734 121	156,49
Parnaíba	- (PI)		273 550 000	383 734 121	140,27
Garanhuns	- (PE)		433 781 000	383 734 121	88,46
Nova Friburgo	- (RJ)		1 407 400 000	383 734 121	27,26
Joinville	- (SC)	84 001 - 92 000	1 088 200 000	428 894 831	39,41
Vitória da Conquista	- (BA)	100 000	567 100 000	451 468 243	79,61

(1) Estimativa para 1966

(2) Cota provável em 1967 calculada de acordo com o art. 21 da Emenda Constitucional nº 18

Capítulo XX

IMPÔSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

De tôdas as inovações contidas no atual Sistema Tributário Nacional, o chamado impôsto sôbre a circulação de mercadorias, criado para substituir o impôsto estadual de vendas e consignações e o impôsto municipal de indústria e profissões incidente sôbre o comércio e a indústria, foi o que suscitou críticas e discussões mais vivas e o que, provavelmente, demandará série mais longa de ajustamentos.

Apesar de substituir um impôsto estadual e outro municipal, o impôsto sôbre a circulação de mercadorias acabou por ficar inteiramente no campo de competência dos Estados. No início do exercício financeiro de 1967, a alíquota do impôsto oscilaria entre 12 e 16% em todo o Brasil, devendo ser reajustada, dentro desses limites, em cada Estado, no curso do primeiro semestre (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 28, de 14 de novembro de 1966).

Os argumentos contraditórios, havidos e prolongados, a propósito dessa inovação, foram inspirados principalmente pelo receio de decréscimo de receita, que se apoderou dos fiscos estaduais. É notório que o impôsto de vendas e consignações desempenhava o papel de espinha dorsal do sistema tributário de todos os Estados. Torna-se compreensível, portanto, que sua substituição, de um exercício financeiro para outro, pelo nôvo impôsto, causasse apreensões às autoridades fazendárias estaduais. Por outro lado, a divisão do produto do impôsto com os Municípios, contingência também nova (artigo 1.º do Ato Complementar n.º 31, de 28 de dezembro de 1966), provavelmente terá concorrido para

aumentar as incertezas dos fiscos estaduais. A responsabilidade total pela arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias cabe aos Estados; mas, do produto arrecadado, conservam 80% e entregam 20% aos respectivos Municípios. Embora fixada nominalmente em quatro quintos, a parte dos Estados sofre a diminuição correspondente às despesas de fiscalização, arrecadação, contabilização etc.

Tal como vigente até 31 de dezembro de 1966, o imposto sobre vendas e consignações desempenhava o papel de principal fonte tributária dos fiscos estaduais porque incidia cumulativamente, em alíquotas variáveis entre o mínimo de 2%, no Acre, e o máximo de 10,56%, no Estado do Amazonas, sobre o valor total de todas as operações em que bens móveis mudassem de dono através do instituto da venda mercantil. Com efeito, quando não evadido ou sonegado, o imposto de vendas e consignações marchava com o ciclo econômico, ainda que este se alongasse por seis ou mais etapas — da produção ao consumo. Era, sem dúvida, um dispositivo eficiente de captação de rendas tributárias; era, por outro lado, um exemplo típico de *tributação em cascata*.

Com o correr do tempo e à medida que cresciam as necessidades financeiras dos Estados, exacerbadas pela inflação, estes passaram a usar o imposto de vendas e consignações como arma principal da guerra tributária que se desencadeou, tornando-se cada vez mais virulenta e nefasta, entre os Estados produtores e os Estados consumidores.

O imposto sobre a circulação de mercadorias, seu antídoto, incidirá igualmente sobre todas as etapas do ciclo econômico — da produção primária ao consumo ou utilização final. As alíquotas, porém, serão uniformes para todas as mercadorias em cada Estado, não podendo exceder, nas operações interestaduais, a um teto máximo cuja fixação compete ao Senado Federal.

Distingue-se o imposto sobre circulação de mercadorias do extinto imposto de vendas e consignações, entre outras, pela seguinte característica: o imposto sobre circulação de mercadorias, como já foi dito, também é de incidência múltipla, mas ao invés de gravar o valor total de cada operação de venda, como acontecia no caso do imposto de vendas e consignações, grava apenas o valor *acrescido* em cada etapa do ciclo econômico. Incide, primeiro, sobre o preço da ma-

téria-prima, a qual, uma vez transformada, industrializada ou simplesmente comercializada, tem o valor acrescido. Na operação subsequente, o imposto incide somente sobre o valor acrescido pela transformação, industrialização ou comercialização, e assim por diante, até chegar ao consumidor ou utilizador final.

Para limitar a incidência ao valor acrescido em cada etapa, o imposto sobre a circulação de mercadorias confere ao comprador direito à dedução do imposto pago nas etapas anteriores. É uma adaptação brasileira do imposto a que os franceses chamam *taxe sur la valeur ajoutée*. Uma conta corrente quinzenal ou mensal, à semelhança do que ocorre com o imposto sobre produtos industrializados (antigo imposto de consumo), permitirá calcular a incidência sobre o valor acrescido.

O mecanismo do sistema ainda não está claramente delineado; qualquer que seja, no início, provavelmente virá a sofrer os ajustes ou correções operacionais indicados pela prática.

A diferença fundamental, pois, entre os dois tributos repousa na incidência: *cumulativa e altamente diversificada* (em cascata), no caso do imposto de vendas e consignações; *limitada ao valor acrescido e uniforme*, no caso do imposto sobre a circulação de mercadorias.

Situado compulsoriamente na extremidade final do ciclo econômico, o consumidor desprevenido, no qual recaía o ônus acumulado do imposto sobre vendas e consignações, longe estava de suspeitar a alta percentagem de encarecimento das mercadorias originada pelo referido tributo. Em certos casos, o encarecimento decorrente de sua acumulação repercutiva representava nada menos de 40% do preço das mercadorias no comércio varejista.

Evidencia-se, assim, que o imposto sobre a circulação de mercadorias é, por natureza, menos oneroso ao consumidor. A proposição demonstra-se facilmente. Embora a alíquota média do imposto de vendas e consignações girasse em torno de 6 a 7%, o ônus tributário acumulado sub-repticiamente nos preços das mercadorias, ao fim de um ciclo econômico de cinco etapas, por exemplo, montava fatalmente a mais de 30%, às vezes a mais de 40%. Na vigência do imposto sobre a circulação de mercadorias, o consumidor, ou o usuário final, que absorve todos os custos — des-

pesas, lucros, enfim, os *valôres acrescidos*, — sofre menor ônus tributário: a majoração do preço do produto final, determinada pelo impôsto, oscilará entre 15 e 18%, nos têrmos da legislação vigente.

A despeito da diversidade de condições das várias regiões geo-econômicas do País, foi aventada e finalmente adotada a idéia da fixação, a título de experiência, de uma alíquota única de 15%, para vigorar nos sistemas tributários de tôdas as Unidades da Federação.⁽⁸⁾

Tudo leva a crer, porém, que os Estados pertencentes às diferentes regiões geo-econômicas do País acabarão por diversificar, mediante convênio multilateral, embora dentro dos limites da lei federal, as alíquotas do impôsto. A experiência da alíquota única de 15%, ora em vigor, dificilmente será mantida por todos os Estados. O clamor já existente é no sentido de elevá-la ao máximo permitido pela legislação federal.

Assim como a unificação da cobrança, confiada aos Estados, assegura, plenamente, a observância do princípio da não cumulatividade do tributo, a unificação da alíquota facilitará, sem dúvida, a implantação, consolidação e administração do sistema entre os fiscos estaduais.

Uma fórmula simples, única, válida para todo o Brasil, será bastante para determinar o crédito tributário, de que seja titular um comerciante, em qualquer das etapas do ciclo econômico, em qualquer unidade da Federação.

É evidente que quando o ciclo econômico se encerra na primeira etapa (do produtor ao consumidor), ou na segunda (do produtor ao intermediário e dêste ao consumidor), o extinto impôsto sôbre vendas e consignações onerava menos, na grande maioria dos Estados, o consumidor final.

Ainda assim, o ônus real para o consumidor poderia ser consideravelmente pesado. Sabe-se que uma das conseqüências do im-

(8) V. artigo 1.º, inciso I, do Decreto-Lei n.º 28, de 14 de novembro de 1966, artigo 4.º do Ato Complementar n.º 27 e artigo 6.º do Ato Complementar n.º 31, de 8 e 28 de dezembro de 1966, respectivamente.

pôsto de vendas e consignações era impelir as empresas para aquilo a que os economistas chamam *integração vertical*, ou seja a condensação ou podaço do ciclo econômico, a fim de encurtar a cadeia das incidências.

Uma fábrica de bebidas, por exemplo, seria levada, pouco a pouco, a transformar-se em empresa heterogênea, semi-autárquica, organizada e equipada para produzir, além de bebidas, as matérias-primas respectivas, o vasilhame, os rótulos, as caixas de madeira ou papelão, e assim por diante. A integração vertical tende a suprimir a complementação industrial, eliminando as indústrias subsidiárias, que é a categoria mais consentânea às empresas médias e pequenas.

Uma empresa industrial somente entra para a categoria das grandes indústrias em virtude das vastas proporções dos fatores componentes — investimento, base física, instalações, equipamento, *know-how*, pessoal, departamentos de pesquisas etc. Não é possível, — nem seria desejável, — concentrar toda a atividade industrial do País em algumas dezenas de empresas tentaculares, que se transformariam em outros tantos monopólios.

A grande empresa — usina siderúrgica, ou fábrica de automóveis — necessita vitalmente das indústrias subsidiárias ou complementares, que também oferecem empregos, pagam impostos, produzem bens essenciais, desempenhando papel importante no processo de desenvolvimento econômico.

De modo que, estimulando a integração vertical das empresas, o imposto de vendas e consignações era um obstáculo a mais, que se antepunha ao processo de industrialização do Brasil. Além disso, em matéria de organização de empresas, é noção elementar que a heterogeneidade sacrifica a produtividade. A administração central de uma empresa que produza mercadorias tão heterogêneas como bebidas, matérias-primas, garrafas, pregos, rótulos e caixas de madeira, por exemplo, requer, necessariamente, maiores despesas de investimento, maior diversidade de equipamentos, de instalações e de mão-de-obra, e provoca maiores despesas gerais. Por hábeis que sejam, os diretores terão sempre que depender, na formulação das decisões, do assessoramento de diferentes especialistas, o que complica sobremodo o processo de coordenação administrativa e os sistemas de controle do trabalho.

Em administração, a não observância do *princípio da homogeneidade* leva, fatalmente, à proliferação dos chamados *movimentos parasitários*, os quais recaem no custo das operações.

Com impelir a empresa para a concentração vertical e, conseqüentemente, para as operações industriais heterogêneas, o imposto de vendas e consignações onerava, confundia e dispersava a capacidade executiva empresarial, inflando os custos unitários dos produtos.

E mais: na ânsia de reduzir ao mínimo o ciclo econômico, para evitar as incidências cumulativas do imposto de vendas e consignações, as empresas industriais eram impelidas, também, a criar redes próprias de distribuição, invadindo assim a área de ação especializada do comércio intermediário, atacadista e varejista. Isso tornava-as ainda mais difíceis de administrar e, sobretudo, de financiar.

O período áureo, por que vêm passando, nos últimos 15 anos, os estabelecimentos e instituições de crédito, que abrem várias agências luxuosas nos mesmos bairros das grandes cidades, numa competição aguerrida, — origem das maiores perplexidades para a massa mal informada dos assalariados, — é alimentado em larga medida pela demanda desesperada de capitais por parte das empresas — as grandes para custear a heterogeneidade, as pequenas e médias para fazer face às pressões da competição — alongando, num e no outro caso, os prazos de desengajamento do capital de giro.

A retenção mais longa do capital de giro, a que estão obrigadas quase tôdas as empresas, minimiza, para as médias e pequenas, as condições de competição. Ainda que excelentemente administradas, o que lhes proporcionaria produtividade satisfatória, careciam de reservas de capital para fazer face à concorrência.

Os casos ruidosos verificados ultimamente no mercado de capital (o mercado paralelo, as transferências para o estrangeiro) quem sabe não teriam sofrido influência, indireta mas identificável, dessa corrida sem tréguas para as instituições de crédito e os fundos de investimentos. Trata-se de episódios marcantes do drama atual da economia brasileira, em que o principal papel de vilão é desempenhado pela inflação, mas em cujo séquito de ser-

viçais se encontrava ostensivamente o impôsto de vendas e consignações.

Repita-se que o impôsto sôbre a circulação de mercadorias foi deliberadamente concebido para substituir, no plano estadual, o impôsto de vendas e consignações e, no municipal, o impôsto de indústrias e profissões incidente sôbre o movimento econômico, isto é, sôbre a receita bruta do comércio e da indústria. O produto do nôvo impôsto destina-se, pois, embora em partes desiguais, aos Estados e aos Municípios.

A forma de divisão originariamente adotada conferia competência simultânea a êstes e àqueles para decretar e cobrar o impôsto sôbre a circulação de mercadorias. Os Municípios tomariam como base de cálculo o montante do impôsto devido ao Estado; a alíquota municipal, não excedente de 30%, seria uniforme em relação a tôdas as mercadorias.

Esse esquema fôra discutido amplamente entre representantes das três esferas fiscais. Antes de submeter o Projeto da Lei de Reforma Tributária aos escalões superiores, o Ministro da Fazenda convocou os Secretários de Finanças de todos os Estados, os quais se reuniram no Rio de Janeiro, em julho de 1966, para examinar problemas relativos à implantação, à administração e aos resultados previsíveis do sistema então projetado. Os debates prolongaram-se por vários dias.

Apesar disso, a reforma tributária, decretada em 25 de outubro de 1966 para entrar em vigor a 1.º de janeiro de 1967, continuou em plena ordem do dia, dando ensejo a laboriosos e incessantes debates.

A partir de sua publicação no *Diário Oficial* (27 de outubro de 1966) intensificaram-se as trocas de entendimentos entre as autoridades fiscais da União e dos Estados, concentrando-se as discussões especialmente no impôsto sôbre a circulação de mercadorias. Em virtude de tais entendimentos, o Govêrno Federal baixou o Decreto-Lei n.º 28 e os Atos Complementares n.ºs 24, 27 e 31, de 14 e 18 de novembro, 8 e 28 de dezembro de 1966, respectiva-

mente, mediante os quais introduziu modificações no sistema instituído pela Lei n.º 5.172.

Depois de já estar em vigor a referida Lei, com as modificações constantes da legislação complementar, houve no Rio, de 23 a 25 de janeiro, outra reunião, realizada no Ministério da Fazenda, em que tomaram parte os Secretários de Finanças dos Estados e dos Municípios das capitais. Esse encontro teve por finalidade propiciar novo exame do sistema, já agora à luz das impressões causadas por seus resultados iniciais. Contava o sistema apenas com três semanas de experiência, mas, as autoridades fazendárias federais, estaduais e municipais, depois de debater as suas consequências práticas já sentidas ou previstas, assentaram as bases para o Ato Complementar n.º 34, que introduziu dez alterações na Lei 5.172. Essas alterações foram assim ditadas pragmaticamente pela observação das repercussões do novo sistema nos fiscos da União, dos Estados e dos Municípios ⁽⁹⁾.

Os fatos demonstraram, à saciedade, que a substituição do imposto estadual de vendas e consignações e do imposto municipal sobre indústrias e profissões pelo imposto sobre circulação de mercadorias foi o capítulo da reforma tributária que suscitou maiores debates e acarretou maiores dificuldades operacionais. Isso, aliás, não causou estranheza alguma, uma vez que estavam em jogo os principais tributos com que contavam os Estados e os Municípios.

Conquanto o fizessem com certas reservas doutrinárias, os elaboradores do Projeto da Lei n.º 5.172 haviam aceitado, no caso do imposto sobre a circulação de mercadorias, a interpenetração dos fiscos estaduais e municipais, dando competência tanto aos Estados, quanto aos Municípios, para decretá-lo e arrecadá-lo.

Os fatos trazidos à tona depois que se decretou a referida lei vieram comprovar aquilo que inicialmente já havia sido suspeitado, isto é: para assegurar a observância do princípio da não cumulatividade, a arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias

⁽⁹⁾ Os Atos Complementares n.ºs 35 e 36, posteriores à elaboração deste relatório, igualmente introduziram alterações na Lei n.º 5.172.

devia ser unificada e entregue aos fiscos estaduais. Quanto à sua distribuição, poder-se-ia adotar tratamento similar ao que foi dado à distribuição dos impostos de renda e produtos industrializados.

Por conseguinte, os Atos Complementares acima citados e o Capítulo 5.º da Constituição do Brasil promulgada no dia 24 de janeiro de 1967 consagraram: primeiro, a uniformidade da alíquota do imposto para tôdas as mercadorias nas operações internas e interestaduais dentro de cada região geo-econômica; e, segundo, a unificação da arrecadação pelos fiscos estaduais. A parte destinada aos Municípios, finalmente fixada em 20%, ser-lhes-á paga por meio de crédito em contas especiais, abertas em estabelecimentos bancários, de preferência oficiais, na forma e nos prazos fixados em lei federal.

Assim, sob a vigência da legislação atual, passível de alteração no exercício financeiro de 1967, à medida que os fiscos estaduais e municipais puderem mensurar os resultados da cobrança do tributo, 12% do produto arrecadado cabem aos Estados e 3% aos Municípios. Se a presente alíquota única (nacional) de 15% fôr alterada, a percentagem de participação dos Municípios será sempre igual a 20% do produto arrecadado. Por outro lado, a parte do imposto sôbre a circulação de mercadorias que se destina a cada Município será retirada apenas do que fôr arrecadado em seu território.

Espera-se que o imposto sôbre a circulação de mercadorias provoque uma inversão do processo de integração vertical das empresas, assim como da tendência para o lançamento das rédes privativas de distribuição, restabelecendo linhas divisórias nítidas entre a indústria, grande, média, e pequena, e o comércio atacadista e varejista, o que reforça as vantagens decorrentes da especialização de cada empresário e de cada comerciante, dedicado à atividade que lhe é própria.

Outra expectativa é a de que o sistema de deduções do imposto de circulação pago em cadeia, ao longo do ciclo econômico, torne o contrôle fiscal mais fácil e, em consequência, a sonegação mais difícil. Dessa forma far-se-á uma distribuição equitativa da

carga tributária, beneficiando os comerciantes e industriais que pagavam honestamente o imposto de venda e consignações.

Admite-se que outra das consequências benéficas imediatas do imposto sobre a circulação de mercadorias consista na reabilitação do comércio autêntico. É óbvio que a produtividade do comerciante cresce ou decresce em função do volume de vendas. Se um comerciante consegue administrar seu estabelecimento mediante um acréscimo, digamos, de 40% aos preços de compra, pagará um imposto sobre o equivalente a estes 40%. Mas, se puder operar, em virtude de melhor administração e maior produtividade, mediante um acréscimo de apenas 10%, então o imposto incidirá somente sobre este acréscimo. De sorte que, quanto maior a produtividade do comércio, tanto menor, relativamente, o imposto sobre circulação de mercadorias. Na vigência do imposto de vendas e consignações, ocorria exatamente o contrário: o comerciante legítimo e bem organizado era punido pela concorrência desleal da legião de sonegadores — grandes, médios e pequenos.

Nada obstante as incertezas que sua implantação está provocando praticamente em todos os Estados e no Distrito Federal, pela falta de familiaridade com seu mecanismo, ao iniciar-se o exercício financeiro de 1967, o novo imposto sobre a circulação de mercadorias emerge na história econômica e administrativa do Brasil como medida saneadora de longo alcance, antídoto eficaz do malsinado imposto de vendas e consignações.

Não nos parece descabido o vaticínio seguinte: talvez em menos de cinco anos, os resultados venham a evidenciar que o imposto sobre circulação de mercadorias encarna uma das mais oportunas e fecundas disposições do Sistema Tributário Nacional.

Capítulo XXI

O IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA

Como se sabe, competia aos Municípios decretar e cobrar impostos sobre indústrias e profissões e sobre licença.

A expressão “indústrias e profissões” é uma espécie de Arca de Noé, uma umbrela jurídica de imensa amplitude, capaz de abrigar: a) todos os tipos de atividade industrial, desde o humilde artesanato do sapateiro remendão até a fábrica mais sofisticada dirigida por êsse complexo científico moderno, para o qual o economista Robert Theobald cunhou recentemente o neologismo *Cybernation* ⁽¹⁰⁾ — uma espécie de combinação entre o que se conhece por cibernética e o que se conhece por automação; b) tôdas as modalidades ocupacionais e profissionais, desde a de faxineiro, lavador de carro, soldado, *speaker* de rádio, juiz de futebol, perfurador de cartões, cunicultor, até a de cosmonauta. A rigor, toda pessoa física ou jurídica, que explorasse qualquer indústria, ou exercesse qualquer profissão ou ocupação no território de dado Município, era contribuinte do imposto. Em virtude de sua manifesta inespecificidade, a designação “imposto sobre indústrias e profissões” é a mais contra-indicada possível. Sendo impraticável identificar o tributo pela incidência, os governos municipais passaram a adotar, como ponto de referência para sua administração, a base de cálculo da respectiva cobrança.

(10) V. *The Great Ideas Today*, Encyclopaedia Britannica, Chicago, 1965, pp. 49-51.

“Ora, é precisamente sob este aspecto que as inadequações do imposto em causa se revelam mais flagrantes” — diz o *Primeiro Relatório* da Comissão de Reforma Tributária.

A fim de contornarem as limitações de uma taxa sobre a exploração de determinada atividade industrial ou o exercício de dada profissão ou ocupação, — taxa passível de confusão, aliás, com o imposto de licença — os Municípios foram levados, ou simplesmente se dispuseram, a adotar bases de cálculo simultaneamente arbitrárias e empíricas — sobretudo empíricas, para a exação do “imposto de indústrias e profissões”.

As teratologias econômicas, as absurdas conseqüências administrativas e os problemas de ordem legal, ocasionados pelo irracionalismo dominante na cobrança do imposto de indústrias e profissões são múltiplos e perplexionantes. Sua enumeração e comentário tomariam páginas e páginas, fazendo-se, pois, totalmente descabidos no presente relatório.

Como vinha sendo cobrado pela maioria dos Municípios, com base de cálculo no total do imposto de vendas e consignações devido ao Estado, o imposto de indústrias e profissões agravava os efeitos antieconômicos do imposto de vendas e consignações, impulsionando ou mesmo exacerbando as distorções econômicas já comentadas em outra parte deste relatório. Em certos Municípios, a alíquota do imposto de indústrias e profissões chegava a 70% do imposto devido ao Estado sobre vendas e consignações. Era, em realidade, um adicional deste imposto. Gravando assim, cumulativamente, as operações de vendas mercantis, esta sobrecarga tributária não só contribuía para acelerar a alta do custo de vida, senão também para estimular a integração vertical das empresas.

Os Municípios consideraram demasiado restrito o conceito constante do artigo 71 da Lei 5.172, § 1.º, no qual está dito que se considera serviço:

“I — o fornecimento de trabalho, com ou sem utilização de máquinas, ferramentas ou veículos, a usuários ou consumidores finais;

II — a locação de bens móveis;

III — a locação de bens imóveis a título de hospedagem ou para guarda de bens de qualquer natureza.”

Como houvesse dúvidas sobre se jogos e diversões públicas estariam incluídos entre os serviços de qualquer natureza, para desfazê-las o Ato Complementar n.º 27, artigo 1.º, acrescentou ao § 1.º do artigo 71 da Lei n.º 5.172, o seguinte inciso:

“IV — jogos e diversões públicas.”

O Ato Complementar n.º 34, entretanto, ampliou a conceituação e a enumeração do que se considera serviço, para efeito de cobrança do imposto de que estamos tratando. Dispõe o referido Ato Complementar (artigo 3.º, alterações 7.ª, 8.ª e 9.ª):

“Alteração 7.ª Substitua-se o § 1.º do artigo 71 pelo seguinte:

§ 1.º Para os efeitos deste artigo considera-se serviço:

I — locação de bens móveis;

II — locação de espaço em bens imóveis, a título de hospedagem ou para guarda de bens de qualquer natureza;

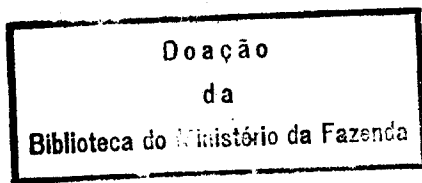
III — jogos e diversões públicas;

IV — beneficiamento, confecção, lavagem, tingimento, galvanoplastia, reparo, conserto, restauração, acondicionamento, reacondicionamento e operações similares, quando relacionados com mercadorias não destinadas à produção industrial ou à comercialização;

V — execução, por administração ou empreitada, de obras hidráulicas ou de construção civil, excluídas as contratadas com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquias e empresas concessionárias de serviços públicos;

VI — demais formas de fornecimento de trabalho, com ou sem utilização de máquinas, ferramentas ou veículos.

Alteração 8.ª Substitua-se o § 2.º do artigo 71 pelo seguinte:



§ 2.º Os serviços a que se refere o inciso IV do parágrafo anterior, quando acompanhados do fornecimento de mercadorias, serão considerados de caráter misto, para efeito de aplicação do disposto no § 3.º do artigo 53, salvo se a prestação de serviço constituir seu objeto essencial e contribuir com mais de 75% (setenta e cinco por cento) da receita média mensal da atividade.

Alteração 9.^a No artigo 72, substitua-se o inciso II e acrescente-se um novo inciso, da seguinte forma:

II — Nas operações mistas a que se refere o § 2.º do artigo anterior, caso em que o imposto será calculado sobre o valor total da operação, deduzido da parcela que serviu de base ao cálculo do imposto sobre circulação de mercadorias, na forma do § 3.º do artigo 53.

III — Na execução de obras hidráulicas ou de construção civil, caso em que o imposto será calculado sobre o preço total da operação deduzido das parcelas correspondentes:

a) o valor dos materiais adquiridos de terceiros, quando fornecidos pelo prestador do serviço;

b) do valor das subempreitadas, já tributadas pelo imposto.”

Tratando-se de imposto novo, sua implantação acarretará dificuldades às autoridades fazendárias municipais, como está acontecendo, especialmente nos Municípios menores, que não contam com serviços fiscais modernos e bem equipados. É quase certo, também, que a experiência adquirida pelos Municípios, na administração do imposto sobre serviços de qualquer natureza, venha a indicar ajustamentos ou retificações, que se farão no momento oportuno. Uma das dificuldades já identificadas reside na tributação das atividades de prestação de serviços juntamente com o fornecimento de mercadorias, o que lhes comunica, desde logo, caráter misto, para efeito de aplicação da legislação vigente.

Seja como for, o imposto sobre serviços de qualquer natureza parece suscetível de se tornar bem gerenciado em período de

tempo relativamente curto, uma vez que as experiências positivas e negativas de uns Municípios servirão de orientação e exemplo para outros. A multiplicidade das unidades de governo (quase 4.000), que podem decretar e cobrar o impôsto de serviços de qualquer natureza, evidentemente há de concorrer para acelerar, pela repetição de experiências locais, a elaboração de normas seguras aplicáveis à sua administração.

Capítulo XXII

O CAMPO RESIDUAL E AS TAXAS

Como já registrado, no Sistema Tributário Nacional os impostos são classificados em quatro grupos, por tipos de incidência, ao invés do que ocorria na discriminação constitucional de rendas anterior, em que eram classificados em três grupos, por governos tributantes.

Além disso, na estrutura vigente até 31 de dezembro de 1966, havia o chamado “campo residual”, cujas fronteiras jurídicas eram imprecisamente demarcadas e, por isso, flutuantes. O dispositivo constitucional pertinente tinha a redação seguinte:

“Art. 21. A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhes são atribuídos por esta Constituição, mas o imposto excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança.”

Igualmente de maneira difusa, o “campo residual” e “concorrente” tangenciava pelos domínios das “taxas”, não caracterizadas, mas apenas mencionadas na Constituição. Na linguagem corrente, a palavra *taxa* é sinônimo de *imposto*. Essa confusão tende a permanecer e até a alargar-se no uso comum, entre outras, pela seguinte razão de ordem cultural: em francês e inglês, idiomas de que se tem traduzido para o português maior número de obras

sobre economia e finanças, os vocábulos *taxes* e *tax* correspondem precisamente a *impôsto* em português. Basta citar as ilustrações seguintes: *taxe sur le chiffre d'affaires* = *impôsto sobre o movimento econômico*; *taxe sur la valeur ajoutée* = *impôsto sobre o valor acrescido*; *income tax* = *impôsto de renda*; *excise tax* = *impôsto de consumo*.

Apenas uma fração mínima, talvez inferior a 1 centésimo por cento, dos que usam a língua portuguesa no Brasil, conhece a diferença conceitual entre *taxa* e *impôsto*. Nem sempre os corpos legislativos, especialmente no nível municipal, estarão capacitados, tampouco disporão de assessoramento idôneo, para, na elaboração das leis tributárias, distinguirem entre *taxa* e *impôsto*.

Os especialistas em legislação geralmente desadoram a inclusão nos textos legais de conceitos doutrinários e, sobretudo, de definições. Nada obstante, a Comissão incumbida de elaborar o Anteprojeto da Emenda Constitucional n.º 18, "sem negar a impropriedade da inclusão de conceitos doutrinários no texto da lei", formulou e inseriu no Projeto original várias definições, destacando-se, dentre elas, pelas repercussões pragmáticas que poderiam ter na elaboração, aplicação e interpretação das leis tributárias, as duas seguintes:

"Impôsto é o tributo cobrado independentemente de qualquer atividade específica do poder público relativo ao contribuinte." (Art. 6.º)

"Taxa é o tributo cobrado pela prestação, efetiva ou potencial, ao contribuinte, de serviço público específico e divisível, de utilização obrigatória ou facultativa." (Art. 19.)

É óbvio que, se essas definições, qualquer que seja o seu mérito, passassem a ter força de lei, o exercício intelectual de distinguir entre *impôsto* e *taxa* se tornaria relativamente fácil. O *impôsto* seria, como não pode deixar de ser, uma apropriação legal compulsória, pura e simples, pelo Governo, de parte da renda do contribuinte. Ao passo que a *taxa* estaria baseada no recebimento ou utilização, pelo contribuinte, embora obrigatória em determinados casos, de serviço público. A *taxa* distingue-se, assim, do *impôsto* pelo seu caráter de *retribuição*.

As definições propostas e, posteriormente, retiradas pela própria Comissão teriam a virtude de pôr fim à confusão terminológica existente.

O imposto é uma contribuição forçada que o Governo recebe para financiar os serviços públicos essenciais, de natureza indivisível, como a ordem pública, a proteção dos direitos individuais, a segurança nacional etc. A taxa é uma retribuição exigida daqueles que recebem ou utilizam, individualmente, serviços públicos opcionais ou não, mas específicos, tangíveis e divisíveis.

Em verdade, o conceito legal e econômico de taxa é mais complexo — pelo menos é mais emaranhado, mais difuso — do que o de imposto.

Existem, porém, copiosas fontes de jurisprudência, de doutrina e de erudição que concorrem para auxiliar o interessado a traçar uma linha divisória perfeitamente clara entre o que é imposto e o que é taxa, embora um e outra sejam englobados sob a designação genérica de tributos.

Segundo um Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de julho de 1915, o imposto representa uma contribuição de *todos os membros* da sociedade, ou de uma parte dela, para as despesas gerais do Governo, ao passo que a taxa representa uma remuneração de dado serviço público.

Tangorra ensina:

“§ 266. Le tasse e le imposte vanno sotto il nome di *tributi*. È assai dubbio se questo termine si possa adoperare per designare le entrate derivanti da concessioni sui beni demaniali e dalle pubbliche intraprese.

Tributo è una parte della ricchezza individuale, che si domanda al cittadino come suo concorso alla costituzione del capitale collettivo destinato alla prestazione dei servizi pubblici. Il contenuto del tributo può anche essere rappresentato da *servizi personali*.

La distinzione fra le tasse e le imposte ha soprattutto riguardo alla natura dei bisogni e dei servizi, a cui si provvede

col ricavato loro: colle prime si cura di provvedere al costo di pubblici istituti, i quali prestano servigi a offerta divisibile, cioè servigi pubblici speciali, che importano anche una domanda individualizzata, e ciò sebbene tutti quei pubblici istituti siano anche diretti a soddisfare un qualche bisogno collettivo; colle imposte, invece, si provvede alla prestazione dei servigi di utilità generale, cioè dei servigi a domanda collettiva e a offerta coercitiva. Pertanto, tutte le osservazioni e i principii, che esponemmo in altro luogo relativamente alla domanda e all'offerta dei servigi pubblici speciali e generali, si possono riferire rispettivamente ai concetti di tassa e di imposta: nel senso che quelli, che riguardano i servigi a offerta divisibile e a domanda individuale, si debbano ritenere applicabili al concetto di tassa e al sistema delle tasse, mentre quegli altri, che si riferiscono ai servigi pubblici a offerta indivisibile e a domanda collettiva, indistinta, impersonale, s'applicano al concetto di imposta e al sistema delle imposte." (11)

Com a clareza característica da língua francesa, o *Grand Larousse* explica, de maneira definitiva, ao alcance da compreensão leiga, a diferença existente entre *impôto* e *taxa*:

"L'impôt est dû sans qu'un service particulier ait été rendu au contribuable. Au contraire, la taxe proprement dite est due seulement en échange d'un service dont elle est le prix. La taxe n'est due que par les usagers du service; l'impôt est dû par tous ceux qui appartiennent à une société donnée; la taxe doit correspondre à la valeur du service rendu; l'impôt doit être d'un montant correspondant à la capacité contributive du contribuable."

Ao elaborar o projeto de Emenda Constitucional da Discriminação de Rendas, convertido pelo Congresso na Emenda Constitucional n.º 18, a Comissão responsável, depois de haver incluído, como já vimos, definições de *taxa* e *impôto* no texto original, acabou evoluindo, na versão revista, para uma forma indireta de definir a taxa por meio da indicação do respectivo fato gerador: "o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou

(11) *Trattato di Scienza della Finanza*, Società Editrice Libreria, Milano 1915, pp. 314-315.

potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição". O parágrafo único do artigo 77 da Lei n.º 5.172, alterado pelo artigo 3.º, alteração 10.ª, do Ato Complementar n.º 34, contém a seguinte cláusula restritiva: "A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculada em função do capital das empresas".

Se não bastassem estas cautelas limitadoras, a Lei n.º 5.172 fixa o conceito do que se deve entender por poder de polícia da administração pública (art. 78) e enumera os serviços públicos cuja utilização, efetiva ou potencial, constitui fato gerador de taxa (art. 79). Ficou assim claro que a qualificação "efetiva ou potencial" refere-se à utilização do serviço público pelo usuário, não à sua prestação pelo poder tributante. Se assim não fôra, seria admissível a hipótese da cobrança de taxas com base na criação futura de serviços hipotéticos.

Embora necessário para obstar os notórios abusos correntes no regime anterior, o rigor da limitação conceitual de taxa poderia impedir sua cobrança legítima nos casos de atividades estatais que, sem representarem propriamente prestação direta e pessoal de serviço ao contribuinte, não obstante emanassem do chamado poder de polícia. Este aspecto foi atendido pela redação dada ao Título IV do Capítulo V do Livro Primeiro do Sistema Tributário Nacional, com a acuidade verbal nele empregada, deliberadamente, para evitar a repetição da prática da instituição de impostos sob a roupagem de taxa.

A referida redação, cuidadosa e esmerada, atende à necessidade de se facultar a cobrança, sobretudo aos Municípios, de taxas pertinentes a funções governamentais de âmbito puramente local, como o licenciamento de veículos e semelhantes.

Responsável em grande parte pelos defeitos flagrantes da legislação tributária brasileira, essa confusão deu margem a dezenas, talvez a centenas de pequenos tributos, heterogêneos, canhestros e negligenciáveis, cobrados pela União, Estados e Municípios, sob o rótulo de "taxas". A União, por exemplo, até data recente, cobrava nada menos de 34 taxas diferentes, das quais pelo menos 4 eram denominadas "impostos".

Acreditam os autores principais dos Projetos (original e reviso) da Emenda Constitucional n.º 18 que os quatro grupos de impostos constituintes do novo Sistema Tributário Nacional esgotam, por assim dizer, todos os fatos econômicos passíveis de tributação. Graças a essa universalidade, o “campo residual” deixaria de existir. Mas, para não dar lugar a qualquer resquício de dúvida ou sofisma a respeito, a Emenda Constitucional n.º 18 trazia, taxativamente, a sentença de morte do chamado “campo residual” ou “concorrente”. Trata-se da disposição geral seguinte:

“Art. 5.º Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam desta Emenda, com as competências e limitações nela previstas.”

Estando em vigor tal norma, por mais imaginoso que fôsse o legislador, não poderia conceber tributo algum fora dos quatro referidos grupos, ou com desrespeito às competências e limitações previstas no texto da Emenda. Se o fizesse, o imposto seria declarado inconstitucional.

A Constituição do Brasil, promulgada a 24 de janeiro de 1967, restabelece o campo residual, mas apenas para a União, que poderá, entretanto, transferir aos Estados, Distrito Federal e Municípios “o exercício da competência residual em relação a determinados impostos, cuja incidência seja definida em lei federal”. Como se vê, o campo residual assim ressurgido apresenta-se com as características de quase monopólio federal colocando sob o arbítrio da União sua possível exploração pelos Estados e Municípios.

Capítulo XXIII

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Os fiscos federal, estaduais e municipais brasileiros não têm revelado maior perspicácia, nem interesse ou aptidão para explorar o veio tributário a que se chama contribuição de melhoria. Entretanto, esta importante modalidade de tributação moderna poderia estar sendo cobrada, pelo menos a partir da Constituição de 1946, e carreando contingentes apreciáveis de recursos para os cofres públicos.

Nos termos da legislação vigente, já consagrada na Constituição do Brasil promulgada em 24 de janeiro de 1967, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar exclusivamente três espécies de tributo: *a)* os impostos previstos na Constituição; *b)* taxas pelo exercício regular do poder de polícia, ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; *c)* contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas construídas na sua vizinhança ou contigüidade.

É sabido que, através de sua administração direta, de suas autarquias e empresas públicas, os governos federal, estaduais e municipais têm realizado inúmeras obras públicas em todas as regiões do território nacional, sobretudo nos últimos vinte anos: obras de saneamento, dragagem de portos, retificação de canais, obras portuárias, estradas de ferro, rodovias, açudes, canais de irrigação, barragens, usinas hidrelétricas, usinas termelétricas e muitas outras.

forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo.”

No setor da contribuição de melhoria, a Comissão de Reforma não encontrou nada para reformar. É notória a lentidão com que o fisco federal se tem comportado em relação a êsse tributo.

A Comissão de Reforma carece de dados fidedignos sobre o comportamento dos fiscos estaduais e municipais relativamente à contribuição de melhoria. Tudo leva a crer, entretanto, que os Estados e os Municípios navegaram na esteira da União, negligenciando as medidas que lhes cumpria tomar, a fim de, nas respectivas jurisdições, instituir e cobrar a contribuição de melhoria.

Como se sabe, de acôrdo com a Constituição Federal de 1946, competia à União legislar sobre normas gerais de direito financeiro. Apesar das tentativas feitas, somente em outubro de 1966, com o advento da Lei 5.172, a União decretou normas gerais de direito tributário. É possível, pois, que êsse fato haja obstaculizado aos Estados e Municípios a tomada de iniciativas para efeito de incorporação da contribuição de melhoria aos respectivos elencos tributários.

Como se configura no momento, o problema parece demandar urgentemente, entre outras medidas preparatórias, como a regulamentação e dois ou três projetos-pilôto, a organização de um curso especial sobre a contribuição de melhoria, suas modalidades, as dificuldades opostas a sua cobrança, as relações públicas do fisco com os proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, os possíveis conflitos de valorização conseqüente de obras públicas federais, estaduais e municipais realizadas simultâneamente, e assim por diante.

A êsse respeito, o Ministério da Fazenda pode recorrer ao assessoramento do Grupo de Técnicos Americanos em Administração Fiscal, que hoje trabalha em caráter permanente no Conselho de Planejamento e Aperfeiçoamento da Administração Fiscal (CONPLAF).

Não será difícil compilar bibliografias e textos de leitura sobre a experiência de outros países em matéria de implantação, desen-

volvimento e consolidação da contribuição de melhoria. O momento não poderia ser mais oportuno para o Ministério da Fazenda, assumindo a liderança, possivelmente através de uma pequena unidade de caráter experimental, criada por decreto como dependência do Departamento de Rendas Internas, ou de um projeto-pilôto a cargo do CONPLAF, voltar suas atenções para a contribuição de melhoria, de maneira que ela passe a figurar nos balanços financeiros da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, representada por algarismos indicativos de renda, e não como acontece atualmente, em que em nenhuma estatística financeira se encontra referência a qualquer arrecadação vinculada a êsse tributo.

Se os fiscos federal, estaduais e municipais tivessem cuidado há mais tempo de explorar a contribuição de melhoria como fonte adicional de suas rendas tributárias, talvez o montante correspondente arrecadado nos últimos quinze anos já atingisse, na coluna da receita pública, a centenas de bilhões de cruzeiros.

Capítulo XXIV

CONFRONTO ENTRE A ANTIGA E A NOVA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO BRASIL

Em realidade, não se trata de um quadro comparativo, pois as situações não são comparáveis: trata-se apenas de uma apresentação paralela e sinóptica das duas estruturas tributárias — a que findou em 31 de dezembro de 1966 e a que entrou em vigor a 1.º de janeiro de 1967.

A situação vigente até 31 de dezembro de 1966 representava a sobrevivência de uma discriminação constitucional de rendas baseada nas três esferas de governo que coexistem no Estado Federal; a União, os Estados e os Municípios. Puro efeito da tradição. Até a Constituição de 1946, havia impostos nitidamente classificáveis em três categorias: federais, estaduais e municipais. Em verdade, havia três sistemas tributários coexistentes.

O produto de cada uma dessas categorias de imposto pertencia exclusivamente à esfera de governo que tinha competência para o cobrar. Em outras palavras: os impostos federais eram cobrados pela União e seu produto canalizado integralmente para o erário federal formando o fundo comum de financiamento das atividades do Governo Federal; os impostos estaduais eram cobrados pelos Estados e recolhidos aos respectivos tesouros para financiar as atividades dos governos estaduais; os impostos municipais eram cobrados pelos Municípios e utilizados por estes, cada um em seu território, para financiar as atividades dos governos municipais. A separação fiscal entre a União, os Estados e os Mu-

nicipios era nítida, perfeita e real. As despesas de cada esfera de governo eram atendidas, bem ou mal, com os recursos obtidos através do respectivo sistema tributário. Havia em atividade três fiscos distintos, independentes, representados por agências arrecadadoras (geralmente chamadas coletorias) na sede de cada Município.

O advento da Constituição Federal de 1946 ofereceu oportunidade para o primeiro passo no sentido da cooperação fiscal. Como relatado anteriormente, na discriminação de rendas foram destacados dois impostos federais cujo produto, embora arrecadado pela União, seria dividido com as outras esferas de governo: a) o chamado imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, extensivo, no que aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica; b) o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

Cobrados ambos pela União, esta distribuía como já explicado anteriormente: do primeiro, no mínimo 60%, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à superfície, população, consumo e produção de cada unidade participante; e do segundo, 10%, em cotas iguais, aos Municípios, excetuados os das capitais.

Além disso, quando a arrecadação dos impostos estaduais (excluído o de exportação) excedesse, em Município que não fôsse o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado correspondente daria (devolveria) ao Município, anualmente, trinta por cento do excesso arrecadado (artigo 20 da Constituição de 1946).

Nos dois primeiros casos, o fisco federal cobrava os impostos e distribuía parcelas do produto arrecadado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Não cabe historiar, aqui, além do que já fizemos em páginas anteriores, as conseqüências práticas dessa primeira tentativa de cooperação fiscal entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O cumprimento ou não cumprimento, pelos Estados, da obrigação constante do artigo 20 da Constituição, é matéria forânea a este relatório.

A tendência para a cooperação, porém, acentuou-se claramente, granjeou o apoio dos Podêres Públicos e, em 1961, como já mencionado, produziu conseqüências práticas de grande alcance, ensejando a Emenda Constitucional n.º 5, que ampliou e fortaleceu, consideravelmente, o entrelaçamento dos fiscos federal e municipais.

Mas, até então a idéia renovadora da nacionalização do sistema tributário, que muitos viam como infensa aos princípios federativos, não fazia parte das chamadas "cogitações", menos ainda das "aspirações" nacionais. Nem sequer chegara a ser enunciada.

A Reforma Tributária Nacional de 1965-66 representa, pois, o ponto culminante desse processo histórico. Em verdade, consagrou de tal maneira a tendência, que, hoje, sim, há fundamentos para se falar pelo menos em *seminacionalização* do sistema tributário. Já não existem, como compartimentos estanques, um sistema tributário federal, outro estadual e outro municipal; o que existe agora, em última análise, é um sistema tributário nacional, que enreda em suas malhas, talvez já entremostrando um prenúncio de fusão, os fiscos federal, estaduais e municipais.

O quadro sinóptico seguinte traduz uma tentativa de enumerar e descrever, sinteticamente, lado a lado, os elementos e as características principais dos três sistemas tributários, compartimentados e vigentes até 31 de dezembro de 1966, e o novo Sistema Tributário Nacional, instituído pela Emenda Constitucional n.º 18 e complementado pela Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.

ESTRUTURAS TRIBUTARIAS DO BRASIL

QUADRO SINÓPTICO DA ANTIGA (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946 E EMENDAS CONSTITUCIONAIS N.ºs 3, 5 e 10) E DA ATUAL (EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 18, LEI N.º 5.172, E ATOS COMPLEMENTARES N.ºs 24, 27 e 31)

ESTRUTURA ANTIGA (vigente até 31-12-1966)	ESTRUTURA ATUAL (em vigor a partir de 1.º-1-1967)
SISTEMAS TRIBUTÁRIOS COEXISTENTES I — FEDERAL 1. IMPOSTOS a) <i>Imposto sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira</i> Outrora chamado "Direitos Aduaneiros", existiu desde os tempos coloniais, pertencente à União. b) <i>Imposto sobre a propriedade territorial rural</i> Pelo art. 19 da Constituição Federal de 1946 era da competência dos Estados; pela Emenda n.º 5, passou para a dos Municípios; e, pela Emenda n.º 10, foi transferido para a da União.	SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL I — COMPETÊNCIA DA UNIÃO ⁽¹⁾ 1. IMPOSTOS SOBRE O COMÉRCIO EXTERIOR a) <i>Imposto sobre a importação</i> Mantido na competência da União, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 37, de 18-11-1966. b) <i>Imposto sobre a exportação</i> Transferido da competência dos Estados, destinando-se a receita líquida arrecadada à formação de reservas monetárias para possibilitar a intervenção do Governo na política cambial e no comércio exterior.

ESTRUTURA ANTIGA
(vigente até 31-12-1966)

c) *Impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza*

Pertencente à União, que distribuía 15% do produto arrecadado aos Municípios, em quotas iguais.

d) *Impôsto sôbre o consumo de mercadorias*

Pertencente à União, que distribuía 10% do produto arrecadado aos Municípios, em quotas iguais.

e) *Impôsto sôbre a transferência de fundos para o exterior (operação de câmbio)*

Atribuído à União pelo art. 15, n.º V, da Constituição de 1946, incidia sôbre qualquer transferência de valores destinada ao pagamento de mercadorias importadas, fretes ou outras despesas, custeio de permanência fora do País e sôbre quaisquer transferências para outros fins.

f) *Impôsto único sôbre a produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de combustíveis e de lubrificantes líquidos ou*

ESTRUTURA ATUAL
(em vigor a partir de 1.º-1-1967)

2. IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA

a) *Impôsto sôbre a propriedade territorial rural*
Cobrado pela União, que transferirá o produto arrecadado aos Municípios da localização dos imóveis.

b) *Impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza*
Mantido na competência da União, que conservará 80% do produto arrecadado, distribuindo os 20% restantes, em partes iguais, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios. (2)

3. IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO

a) *Impôsto sôbre produtos industrializados*
Substituiu o impôsto de consumo e continuará a ser cobrado pela União, cabendo-lhe 80% do produto arrecadado e 20%, em partes iguais, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios. A área de incidência dêste impôsto foi ampliada, abrangendo o comércio atacadista de matérias-primas, produtos intermediários, embalagens, equipamentos e outros bens de produção. (2)

ESTRUTURA ANTIGA (vigente até 31-12-1966)	ESTRUTURA ATUAL (em vigor a partir de 1.º-1-1967)
<i>gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica</i> Incidia, separadamente, sobre cada espécie de produto, distribuindo-se no mínimo 60% da renda resultante aos Estados, Distrito Federal e Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção. g) <i>Imposto adicional</i> Chamava-se assim à majoração da alíquota do imposto principal, a qual tinha a mesma natureza dêste e era regida, salvo disposição expressa em contrário, pela mesma legislação. h) <i>Imposto do sêlo</i> Figurava na Constituição de 1946 (art. 15, VI) com a denominação de "Imposto sobre negócios da economia da União, atos e instrumentos regulados por lei federal". Por tratar-se de imposto arcaico e burocratizante, teve sua área de incidência reduzida pela Lei n.º 4.505, de 30-11-64, sendo finalmente abolido pela Emenda Constitucional n.º 18.	b) <i>Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários</i> Ao fazer uso da competência para decretar este imposto, a União instituiu (Lei n.º 5.143) o imposto sobre operações financeiras, o qual incide apenas sobre as operações de crédito e seguro. A aplicação desta Lei será fiscalizada pelo Banco Central da República do Brasil. O produto do imposto não se destina ao fundo comum de atendimento das despesas públicas, mas à formação de reservas financeiras para habilitar o Governo a intervir no mercado interno de capitais e assistir as empresas em geral e as instituições financeiras, através do Banco Central da República do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, segundo as exigências da conjuntura. c) <i>Imposto sobre serviços de transportes e comunicações</i> Incluído na competência da União, porém não foi instituído por enquanto, nem se espera que venha a sê-lo em futuro próximo. 4. IMPOSTOS ESPECIAIS a) <i>Imposto sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país</i>

ESTRUTURA ANTIGA
(vigente até 31-12-1966)

i) *Impostos extraordinários*

Facultado à União decretá-los, temporariamente, na iminência ou no caso de guerra externa.

2. **TAXAS**

Cobradas pela União, a título de remuneração por serviços prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Montava a 36 o número de taxas federais, heterogêneas, mal definidas, antieconômicas, quase sempre geradoras de formalidades burocráticas.

3. **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

Cobrada pela União sobre a "valorização" da propriedade imóvel decorrente da realização de obra pública federal, destinando-se o produto a recuperar o "custo" da obra.

4. **EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS**

Cobrados pela União, geralmente como apêndice do imposto de renda.

ESTRUTURA ATUAL
(em vigor a partir de 1.º-1-1967)

Mantido na competência da União, que distribuirá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 60% do que incidir sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% do que incidir sobre operações relativas a minerais do País. (3)

b) *Impostos extraordinários*

A União poderá instituí-los, temporariamente, na iminência ou no caso de guerra externa, separadamente, ou como adicional dos outros impostos.

5. **TAXAS**

Cobradas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de atribuição federal, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Além de abolir 23 taxas negligenciáveis e burocratizantes, o sistema atual procura disciplinar a instituição e cobrança das taxas necessárias. (4)

6. **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

Cobrada dos proprietários de imóveis valorizados por obras federais que os beneficiaram. (5)

7. **EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS**

Somente a União, em casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituí-los.

ESTRUTURA ANTIGA
(vigente até 31-12-1966)

II — ESTADUAL

1. IMPOSTOS

- a) *Imposto sobre a transmissão de propriedade “causa mortis”*

Incidente sobre a importância total líquida do patrimônio deixado pelo falecido, ou seja, sobre o monte partível distribuído, variando a alíquota do imposto conforme o grau de parentesco entre o herdeiro ou legatário e o falecido.

- b) *Imposto sobre vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, isenta a primeira operação do pequeno produtor conforme o definir a lei estadual*

Caracterizava-se pela heterogeneidade das alíquotas vigentes em cada Estado e, também, pela incidência cumulativa. Era um exemplo típico do que em linguagem financeira se chama “tributação em cascata”.

- c) *Imposto sobre exportação, para o estrangeiro, de mercadorias de produção do Estado, até o máximo de 5% “ad valorem”, vedados quaisquer adicionais, podendo o Senado Federal autorizar, por determinado tempo, o aumento do imposto até 10% “ad valorem”. (7)*

ESTRUTURA ATUAL
(em vigor a partir de 1.º-1-1967)

II — COMPETÊNCIA DOS ESTADOS (1)

1. IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA

Imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos

Resultante da fusão dos impostos de transmissão denominados anteriormente “causa mortis” e “inter vivos”. A alíquota do imposto não poderá exceder do limite fixado em Resolução do Senado Federal.

2. IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO

Imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias

Incluído na competência dos Estados. Conquanto de incidência múltipla, tributará em cada estágio do ciclo econômico apenas o “valor acrescido”. Do produto arrecadado 80% constituirão receita dos Estados e 20% dos Municípios. As parcelas pertencentes a estes últimos serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, e entregues a cada Município na proporção do valor das operações tributáveis realizadas em seu

ESTRUTURA ANTIGA
(vigente até 31-12-1966)

d) *Imposto do sêlo*

Figurava na Constituição de 1946 (art. 19, VI) com a designação de "Imposto sobre os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia".

2. **TAXAS**

Cobradas pelo Estado, a título de remuneração por serviços prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Variavam de Estado para Estado mas eram igualmente numerosas e apresentavam as mesmas características negativas das taxas federais.

3. **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

Cobrada pelo Estado sobre a "valorização" da propriedade imóvel decorrente da realização de obra pública estadual, destinando-se o produto a recuperar o "custo" da obra.

III — MUNICIPAL

1. **IMPOSTOS**

a) *Imposto sobre propriedade territorial urbana*

Incidente sobre os terrenos "não edificados", quando situados na zona urbana dos Municípios, independentemente da respectiva exploração ou dos resultados econômicos desta.

ESTRUTURA ATUAL
(em vigor a partir de 1.º-1-1967)

território (ver arts. 1.º e 2.º do Ato Complementar n.º 31, de 28-12-66). (6)

3. **TAXAS**

Cobradas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de atribuição estadual, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. (4)

4. **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

Cobrada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas estaduais que os beneficiaram. (5)

III — COMPETENCIA DOS MUNICÍPIOS (1)

1. **IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA**

Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

Resultou da fusão dos impostos correspondentes.

ESTRUTURA ANTIGA (vigente até 31-12-1966)	ESTRUTURA ATUAL (em vigor a partir de 1.º-1-1967)
b) <i>Impôsto predial</i> Incidente sôbre os imóveis "construídos". c) <i>Impôsto de licença</i> Incidente sôbre o exercício da indústria e do comércio em geral, êste, tanto como estabelecimento fixo como ambulante; a construção de edificios e a prática de certos atos que provocam uma atividade fiscalizadora do Município. d) <i>Impôsto de indústrias e profissões</i> Calculado sôbre o movimento econômico e o valor locativo do imóvel ocupado. e) <i>Impôsto sôbre diversões públicas</i> Cobrado do empresário, mas transferido por êste para o espectador, através de acréscimo no preço de cada ingresso. f) <i>Impôsto do sêlo</i> Figurava na Constituição de 1946 (art. 29, V) com a designação de "Impôsto sôbre atos da economia do Município ou assuntos de sua competência". 2. TAXAS Cobradas pelo Município, a título de remuneração por serviços prestados ao contribuinte ou postos à	2. IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO <i>Impôsto sôbre serviços de qualquer natureza</i> Considera-se serviço o fornecimento de trabalho, com ou sem utilização de máquinas, ferramentas ou veículos, a usuários ou consumidores finais; a locação de bens móveis; a locação de espaço em bens imóveis, a título de hospedagem ou para guarda de bens de qualquer natureza; jogos e diversões públicas. (8) 3. TAXAS Cobradas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de atribuição municipal, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. (4)

ESTRUTURA ANTIGA
(vigente até 31-12-1966)

sua disposição. Variavam de Município para Município mas eram igualmente numerosas e apresentavam as mesmas características negativas das taxas federais e estaduais.

3. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Cobrada pelo Município sobre a "valorização" da propriedade imóvel decorrente da realização de obra pública municipal, destinando-se o produto a recuperar o "custo" da obra.

ESTRUTURA ATUAL
(em vigor a partir de 1.º-1-1967)

4. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Cobrada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas municipais que os beneficiaram. (5)

- (1) Ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em Municípios competem, cumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios (Emenda Constitucional n.º 18, art. 6.º, I, e Lei n.º 5.172, art. 18, II). Nos Territórios Federais, compete à União instituir os impostos atribuídos aos Estados e, se aqueles não forem divididos em Municípios, cumulativamente, os atribuídos a estes (Emenda Constitucional n.º 18, art. 6.º, II, e Lei n.º 5.172, art. 18, I).
- (2) De acordo com o art. 182 da Constituição do Brasil, promulgada em 24-1-1967, a percentagem da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, que constituir receita da União, será de 86%, no exercício de 1967, cabendo o restante, em partes iguais, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e ao Fundo de Participação dos Municípios.
- (3) A Constituição do Brasil, promulgada em 24-1-1967, desdobrou este imposto em três: imposto sobre a produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; imposto sobre a produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; imposto sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do país (art. 22, VIII, IX, X). Reduziu, bem assim, de 60 para 40% a parte da arrecadação do primeiro, que será distribuída aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 28, I).
- (4) Para a cobrança das taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos.
- (5) A lei fixará os critérios, os limites e a forma de cobrança da contribuição de melhoria a ser exigida sobre cada imóvel; o total de sua arrecadação não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.
- (6) O art. 3.º, alteração 1.ª, do Ato Complementar n.º 34, define enumerativamente as diferentes modalidades de fato gerador do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias.
- (7) Transferido para a competência da União a 1.º de dezembro de 1965, pela Emenda Constitucional n.º 18.
- (8) O art. 3.º, alteração 7.ª, do Ato Complementar n.º 34, define enumerativamente as diferentes modalidades de fato gerador do imposto municipal sobre serviços de qualquer natureza.

Capítulo XXV

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

As discussões provocadas, dentro e fora do Congresso, pela Emenda Constitucional n.º 18 e pela Lei 5.172 produziram, entre outros, o efeito salutar de permitir o aperfeiçoamento terminológico das disposições relativas ao sistema tributário.

Exemplifiquemos: o antigo tributo prolixamente denominado “impôsto sobre a produção, comércio, distribuição e consumo e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se êsse regime, no que fôr aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica” (Constituição Federal de 1946) era, para todos os efeitos, considerado e administrado como impôsto único. A própria Constituição denominava-o “impôsto único”, não deixando, pois, qualquer dúvida quanto à sua singularidade.

Como observado antes, êste impôsto único foi o primeiro tributo de caráter nacional que surgiu no sistema tributário brasileiro. De acôrdo com o § 2.º do artigo 15 da Constituição de 1946, seu produto seria dividido da seguinte maneira: “da renda resultante, 60% no mínimo serão entregues (pela União) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos têrmos e para os fins estabelecidos em lei federal”.

Na Emenda Constitucional n.º 18 parece despontar a noção de pluralidade e separação. Com efeito, o artigo 16 dispõe:

“Compete à União o impôsto sôbre:

I — produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza;

II — produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica;

III — produção, circulação ou consumo de minerais do país.

Parágrafo único. O impôsto incide, uma só vez, sôbre uma dentre as operações previstas em cada inciso dêste artigo e exclui quaisquer outros tributos, sejam quais forem sua natureza ou competência, incidentes sôbre aquelas operações.”

Ao tratar da distribuição do impôsto, entretanto, a Emenda Constitucional n.º 18 retoma claramente a idéia da singularidade, dispondo:

“Art. 23. Do produto da arrecadação do impôsto a que se refere o artigo 16 serão distribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 60% (sessenta por cento) do que incidir sôbre operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% (noventa por cento) do que incidir sôbre operações relativas a minerais do país.

Parágrafo único. A distribuição prevista neste artigo será regulada em resolução do Senado Federal, nos têrmos do disposto em lei complementar, proporcionalmente à superfície, à produção e ao consumo, nos respectivos territórios, dos produtos a que se refere o impôsto.”

A Lei 5.172, decretada para complementar a Emenda Constitucional n.º 18 e assegurar condições operacionais à Reforma Tributária, parece repelir a noção de pluralidade, despontada no texto da Emenda, e restaurar a unicidade do tributo. “Impôsto sôbre Operações Relativas a Combustíveis, Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais do País” — eis o título da Seção I do Capítulo V, que dispõe sôbre os *Impostos Especiais*.

Já no capítulo correspondente da nova Constituição do Brasil, em lugar de um, são enumerados, separadamente, três impostos distintos, *in verbis*:

“Art. 22. Compete a União decretar impostos sobre:

.....

VIII — produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;

IX — produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica;

X — extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do país.”

A distribuição do produto desses impostos obedece, também, a novo esquema, a saber: a União distribuirá aos Estados, Distrito Federal e Municípios: *a)* 40% da arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis; *b)* 60% da arrecadação do imposto sobre energia elétrica; *c)* 90% da arrecadação do imposto sobre minerais do país.

A partilha desses três impostos, agora nitidamente separados, será feita de acordo com a legislação federal, que poderá dispor sobre a forma e os fins da aplicação do produto partilhado.

A distribuição será proporcional: *a)* à superfície, população, produção e consumo, nos casos dos impostos sobre lubrificantes e combustíveis, e energia elétrica, adicionando-se, quando couber, no tocante a esta, cota compensatória da área inundada pelos reservatórios; *b)* à produção, no caso do imposto sobre minerais do país.

É evidente que, no que tange a tais impostos, bem como ao imposto sobre a circulação de mercadorias, o texto da nova Constituição do Brasil torna mais simples o processo fiscal respectivo, desde o lançamento, a fiscalização, a arrecadação, até a distribuição. O progresso verbal verificado nas disposições constitucionais contribuirá para tornar mais objetiva a administração tribu-

tária e aumentar a certeza de relações entre os fiscos federal, estaduais e municipais.

Na *Introdução* da publicação n.º 26, *Sistema Tributário Nacional*, figuram alguns comentários e considerações, cuja transcrição nos parece oportuna, para encerrar êste capítulo do *Relatório Final*. Ei-los:

“Consustanciada na Emenda Constitucional n.º 18 e complementada no Sistema Tributário Nacional, a Reforma Tributária que entra em vigor a primeiro de janeiro de 1967 traz, em seu bôjo, como se vê, um impacto de verdadeira transformação estrutural; e parece fadada a provocar fundas e duradouras repercussões na vida fiscal da União, dos Estados e Municípios, no ritmo do progresso econômico e social do País, assim como nas relações financeiras entre os três níveis de govêrno em que se divide o nosso Estado Federal.

“Um de seus principais objetivos é diminuir, gradualmente, a desigualdade de capacidade tributária das diferentes regiões. Assim, a partir de 1967, começará a carrear, das zonas economicamente mais para as menos desenvolvidas, importantes subsídios financeiros, que irão reforçar os orçamentos de receita dos Municípios e dos Estados.

“A Reforma Tributária Nacional não é, pois, um elo a mais na cadeia evolutiva do sistema tributário brasileiro. Ao contrário: constitui uma nítida mudança de rumo — a bem dizer, a etapa inicial de nôvo ciclo. O ciclo tradicionalista da discriminação nominal de rendas, que veio do Brasil-Colônia aos dias atuais, sustentado pelo empirismo e renovado pelo oportunismo das contingências eventuais, chegou definitivamente à exaustão. O ciclo nôvo, que ora se inicia, inspira-se no propósito de racionalização. Adapta-se, economicamente, às condições variadas e cambiantes do território nacional e, administrativamente, procura corrigir, como já se disse, as desigualdades de capacidade contributiva de cada unidade de govêrno, na esfera estadual e municipal. Não se conclua, entretanto, que o nôvo sistema de distribuição das receitas tributárias possa vir a produzir reflexos prejudiciais aos Estados e Municípios mais desenvolvidos.

"O mecanismo de atenuação dos desníveis de capacidade contributiva consiste em dois fundos especiais, extremamente flexíveis em seus aspectos administrativos: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios, a cada um dos quais a União terá que destinar 10% da arrecadação total do Imposto de Renda e da do Imposto sobre Produtos Industrializados (ex-Imposto de Consumo).

"Cada Fundo será distribuído, supletiva e mensalmente, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios, à luz de critérios especiais diferenciadores. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal será distribuído segundo um critério compósito, baseado em fatores vários: a extensão territorial, a população e o fator representativo do inverso da renda *per capita* etc. O Fundo de Participação dos Municípios será distribuído de acordo com um coeficiente individual, estabelecido para cada categoria de Município, com base nas respectivas populações. As consequências práticas desta nova distribuição de rendas somente poderão ser medidas e apreciadas com conhecimento de causa *a posteriori*, talvez depois do segundo ano de operação do sistema. O que, entretanto, se pode afiançar desde logo é que os Estados e Municípios localizados nas regiões menos desenvolvidas tenderão a surgir como os maiores beneficiários imediatos da nova distribuição.

"Algumas de suas repercussões parecem imprevisíveis no momento. Tantas interpretações diversas tem suscitado que o Governo Federal introduziu modificações no texto da Lei do Sistema Tributário Nacional antes de sua entrada em vigor. Com efeito, os Decretos-Leis n.ºs 27 e 28, de 14 de novembro de 1966, e 88, de 28 de dezembro de 1966, e os Atos Complementares n.ºs 24, 27 e 31, de 18 de novembro, 8 e 28 de dezembro de 1966, respectivamente, alteram ou complementam dispositivos da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. ⁽¹²⁾

(12) Os Atos Complementares n.ºs 34 e 35 de 31-1-1967 e 28-2-1967, respectivamente, que também alteram a Lei n.º 5.172, foram publicados depois de escrita e impressa a *Introdução* da qual foi transcrito este trecho.

“Em se tratando de reforma de tal vulto — é natural que repercuta de modo desigual em diferentes quadrantes do território do País.

“Mas, se antes de sua entrada em vigor, alterações tornaram-se necessárias, é de prever-se que outros ajustamentos terão que ser feitos a seu tempo, à luz de novos fatos — lacunas ou demasias — que porventura nêles ainda existam.”

Os fatos relatados nesta Parte II parecem afiançar a conclusão seguinte: a Reforma Tributária Nacional de 1965-66, que se processou no âmbito e sob o impulso da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, é episódio destinado a marcar definitivamente sua existência no futuro do federalismo brasileiro, assim como no desenvolvimento econômico e social do País.

Tratando-se de reforma radical, início de novo ciclo, é possível que contenha certos defeitos, que serão revelados pela experiência prática e oportunamente corrigidos, se fôr o caso.

Ninguém ignora que, dada a carência de recursos financeiros, a maioria dos Estados e a grande maioria dos Municípios brasileiros não podem, presentemente, manter mais do que simulacros de governo, porquanto lhes falecem condições mínimas indispensáveis à criação, manutenção e ampliação dos serviços públicos de maior necessidade, como a promoção da educação, a defesa da saúde, o fomento da agricultura, a construção e conservação de estradas etc.

Cabe ressaltar, finalmente, que a idéia guiadora desta reforma foi, em última análise, a preocupação de ampliar os benefícios do progresso econômico-social em todo o território nacional, proporcionando recursos aos Estados e Municípios menos desenvolvidos para organizarem e prestarem os serviços públicos indispensáveis ao bem-estar das respectivas populações.

PARTE III

A REFORMA TRIBUTÁRIA FEDERAL

Capítulo XXVI

O PAPEL DA COMISSÃO DE REFORMA NA MUDANÇA DA POLÍTICA FISCAL

Em respeito à verdade dos acontecimentos, cumpre à Fundação Getúlio Vargas declarar, *ab initio*, que, como sucedeu com a Reforma Tributária Nacional, a Reforma Tributária Federal não saiu inteira dos estaleiros da Comissão de Reforma. Houve momentos em que, levada pela pressão dos fatos, ou por combinações especiais de circunstâncias, ou ainda, por outras razões, a autoridade superior — no caso o Ministro da Fazenda — mandou elaborar, ora com o concurso da Comissão de Reforma, ora sem ouvi-la, ora em consulta com o Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, anteprojetos que, posteriormente, se transformaram em leis, ou decretos-leis, ou atos complementares pertinentes a êste ou àquele aspecto do sistema tributário federal.

Seria ocioso, entretanto, e talvez até impossível separar nitidamente as contribuições da Comissão de Reforma, — recomendações oficialmente encaminhadas, idéias inspiradas ou sugeridas por seus trabalhos e pesquisas — daquilo que representa contribuições oriundas de outras fontes. A estreita colaboração estabelecida entre a Fundação Getúlio Vargas, o Gabinete do Ministro, a Direção-Geral da Fazenda Nacional e os demais órgãos do Ministério da Fazenda, como que integrou a Comissão de Reforma na própria estrutura do Ministério. Torna-se difícil, pois, demarcar fronteiras entre as tarefas executadas exclusivamente por esta ou aquela unidade ou autoridade participante no processo.

A título de ilustração, pode apontar-se que vários atos e leis, sobretudo não fiscais, que afetaram a legislação do impôsto de ren-

da e do imposto de consumo (substituído pelo atual imposto sobre produtos industrializados), não foram propostos, nem examinados pela Comissão de Reforma. Houve instâncias em que a Comissão tomava conhecimento de tais medidas pelo noticiário dos jornais, como a maioria do público.

Embora contratada pelo Ministério da Fazenda para reformar o aparelho fiscal da União, a Fundação Getúlio Vargas não se tornara assessora imprescindível do Ministro. Funcionava especificamente como entidade assessorial: poderia, ou não, ser ouvida, a juízo do Ministro. Em muitos casos, sua audiência era perfeitamente dispensável.

Observe-se, ainda, que o Congresso Nacional, dispondo de sua vasta experiência coletiva e eclética em matéria legislativa, modificou — quase sempre para melhor — a maioria dos projetos de lei originariamente elaborados pela Comissão de Reforma. Aqui, também, seria exercício inútil de casuismo tentar comparar, para efeito de verificação de paternidade intelectual, os textos dos projetos com os das leis em que foram transformados pelo Congresso. Afinal de contas, as leis são, por definição, trabalhos de autoria coletiva.

Cumpré, pois, a quem ler o presente documento ter em mente que o relato da sequência das medidas e mudanças de que resultou a Reforma Tributária Federal não se atém estritamente ao que a Comissão de Reforma fez ou propôs, mas abrange, por vêzes, iniciativas concorrentes, até aparentemente conflitantes, surgidas de outras fontes, e que se fundiram no conjunto geral, perdendo assim a marca da origem.

Os estudos feitos e os trabalhos apresentados, porém, comprovam um fato: a principal autora da Reforma Tributária Federal foi a Fundação Getúlio Vargas, através da Comissão de Reforma.

Precisamente para isso, aliás, fôra ela convocada pelo Ministério da Fazenda; de sorte que, ao desempenhar a tarefa, apenas cumpriu, bem ou mal, as obrigações assumidas.

Seja como fôr, a partir de 1964, a Comissão de Reforma passou a encontrar menos obstáculos institucionais e políticos, bem

assim menos resistência ativa por parte de interesses criados, para formular, expor e defender suas propostas.

A conjuntura política era francamente favorável ao fortalecimento e modernização das instituições fiscais do País. Além disso, empenhado em jugular a inflação, o Governo Federal tinha, naturalmente, na política fiscal, uma arma eficaz, talvez a mais eficaz a curto prazo, para conseguir aquêle resultado.

A Comissão de Reforma encontrava-se constituída e engajada a fundo em seus afazeres reformadores. Os trabalhos já se achavam em pleno desenvolvimento, quando um dos seus mentores, o Professor Octavio Gouvêa de Bulhões, foi em boa hora convocado, em abril de 1964, para dirigir o Ministério da Fazenda e reformular a política fiscal da União. Era natural, pois, que se valesse desde logo dos dispositivos técnicos e administrativos da Comissão para rever e implementar a política fiscal — simultaneamente como arma de intervenção econômica, visando ao aumento da produtividade e da produção, e como instrumento de captação de recursos orçamentários, visando à reabilitação financeira do Governo Federal.

A primeira etapa da remodelação do aparelho fiscal da União, na elaboração de cujos instrumentos legais a Comissão de Reforma foi chamada a participar, consistiu na eliminação de certos entraves constitucionais ao bom funcionamento do sistema tributário; na criação de um adicional provisório ao imposto de consumo; e na modificação parcial do imposto de renda, pela Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964.

Consistiu a segunda etapa no melhoramento imediato da arrecadação através da reforma geral do aparelho arrecadador iniciada com a Lei n.º 4.503; na conjugação do imposto de renda e o imposto territorial rural, visando ao estímulo da produtividade agrícola, pela Lei n.º 4.504; e nas alterações dos impostos de consumo, sêlo e renda, respectivamente, pelas Leis n.ºs 4.502, 4.505 e 4.506, tôdas elas de 30 de novembro de 1964.

A terceira etapa — talvez a mais significativa de tôdas pelas repercussões de longo alcance que terá no comportamento geral

dos contribuintes — consistiu na caracterização do crime de sonegação na administração fiscal pela Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965. Além de pesadas multas, que podem montar até a cinco vezes o valor do tributo devido, os autores de crimes de sonegação fiscal ficaram sujeitos, a partir daquela data, a penas de detenção, de seis meses a dois anos.

A seguir, a Lei n.º 4.862, de 29 de novembro de 1965, além de introduzir novas alterações no imposto de renda, objetivando maior racionalização do tributo, ampliou, no tempo, o sistema de incentivos à estabilização de preços instituído pela Portaria Interministerial n.º 71, de fevereiro de 1965, e pela chamada lei de estímulos à contenção de preços, de n.º 4.663, de 3 de junho de 1965, regulamentada pelo Decreto n.º 56.967, de 1.º de outubro do mesmo ano.

O ciclo de modernização do sistema tributário deu um avanço decisivo com a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário comuns à União, aos Estados e aos Municípios, e cujas principais características e consequências previsíveis foram examinadas na Parte II dêste relatório.

Capítulo XXVII

O FISCO VERSUS CONTRIBUINTES

A Parte II do presente relatório ocupa-se, tódia ela, com a Reforma Tributária Nacional, que se processou ao impulso e sob a égide da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Analisada do ponto de vista das repercussões imediatas e remotas, que projetará no federalismo brasileiro e no progresso econômico e social do País, a Reforma Tributária Nacional deve considerar-se o efeito de maior alcance dos esforços da Comissão. Visualizada, porém, do ângulo contratual, ela representa apenas um subproduto desses esforços.

Com efeito, a incumbência precípua da Fundação Getúlio Vargas, caracterizada no contrato de prestação de serviços técnicos celebrado com o Ministério da Fazenda, consistia na *remodelação* do Sistema Tributário Federal.

O termo *remodelação* é empregado aqui *lato sensu*, abarcando a política tributária, a estrutura do Ministério, as leis, os regulamentos, os regimentos dos órgãos fiscais, os métodos de operação (fiscalização, lançamento, cobrança etc.), os formulários, as instalações físicas, o equipamento, a capacitação dos funcionários, o processamento dos dados fiscais, as relações com os contribuintes — em suma, todo o complexo fiscal da União.

De como essa remodelação foi levada a efeito, dão conta as 35 publicações (inclusive esta) quase tódas analíticas, perfazendo 9.170 páginas, lançadas pela Comissão de Reforma a partir de 1964. ⁽¹³⁾

⁽¹³⁾ V. Parte V, Capítulo XLV — Documentação, deste relatório.

Cada um dos projetos ou recomendações submetidos pela Comissão de Reforma ao Ministro da Fazenda reflete e condensa numerosas tarefas, preparatórias ou complementares, de pesquisa, verificação, análise e formulação. Para exemplificar: a reforma por que passou o impôsto de renda exigiu a realização de cêrca de seis dezenas de tarefas distintas, as quais, finalmente combinadas e articuladas, vieram a fundir-se nos diplomas legais e nos instrumentos de trabalho que a expressam.

O exame das inúmeras tarefas preparatórias a que se dedicaram as equipes de técnicos e especialistas mobilizados pela Comissão de Reforma quiçá poderá ser útil, como roteiro de trabalho, aos interessados no curso dos estudos, projetos e recomendações, que afinal corporificaram a Reforma Tributária Federal. Divide-se esta nas seguintes categorias de projetos e recomendações:

a) anteprojetos de leis que, na maioria dos casos, propostos ao Ministro da Fazenda, foram por êste endossados e submetidos, primeiro, à decisão do Presidente da República e depois, à apreciação do Congresso Nacional;

b) projetos de regulamentos e regimentos que igualmente tiveram tramitação normal, sendo baixados por decretos do Presidente da República;

c) estudos históricos sôbre a evolução e tendências de determinados tributos;

d) manuais de trabalho e documentos afins, como dicionários especializados, ementários e índices analíticos;

e) compilações de leis, regulamentos, portarias e instruções de serviço sôbre administração de determinados impostos;

f) anteprojetos de leis elaborados e publicados para o propósito definido de suscitar críticas e sugestões, como aconteceu no caso do Anteprojeto de Lei Orgânica do Processo Tributário. ⁽¹⁴⁾

Preliminar e paralelamente, a Comissão de Reforma executou centenas de levantamentos, elaborou outros tantos relatórios inter-

(14) V. publicações n.ºs 2 e 29 da série editada pela Comissão de Reforma.

nos, examinou toda a legislação pertinente, numa palavra, procedeu a uma espécie de *análise espectral* da estrutura e funcionamento do sistema fazendário, que tem por centro de gravidade o Ministério da Fazenda.

Os fatos e informações expostos à análise da Comissão por esses múltiplos levantamentos foram os pontos de partida, referência e controle dos projetos de reforma e recomendações finalmente apresentados ao Ministro da Fazenda.

O Sistema Tributário Federal compreende não só o texto escrito das leis, regulamentos e instruções de serviço e os formulários concernentes aos impostos cobrados pela União, senão também as tradições, as atitudes, os hábitos, os sentimentos e as relações existentes entre o fisco e os contribuintes. Uma face do sistema reflete-se na letra dos diplomas legais; a outra, muito menos nítida, cambiante, ilusória, versátil, dilui-se na maneira antagônica por que os agentes do fisco e os contribuintes encaram o cumprimento das leis tributárias.

Não há originalidade alguma na afirmativa de que, no Brasil, como em todos os países latino-americanos, a evasão ou a sonegação de impostos, longe de expor o infrator ao desaprêço público — como acontece na Inglaterra e nos Estados Unidos — antes o exalta, o eleva, quase o glorifica, na estima comum.

Ao invés de se tornar alvo do escárnio coletivo, quem evade ou sonega o imposto de renda, por exemplo, passa a ser admirado como expoente de sagacidade. Ludibriar o fisco é penhor seguro de inteligência — nunca evidência de falta de patriotismo.

Eis por que os impostos brasileiros, desde os tradicionais, como o de importação, até os mais recentes, como o de circulação de mercadorias, são sonegados ou evadidos todas as horas, em todos os quadrantes do País, a despeito das medidas preventivas, de fiscalização e vigilância, postas em prática.

Mesmo depois da lei que transformou a evasão e a sonegação em infrações penais (Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965), susceptíveis de levar o infrator às grades da prisão, o contribuinte brasileiro ainda não leva muito a sério os riscos que corre ao falsar declarações, a fim de diminuir ou até eliminar o ônus tributário a que esteja sujeito.

Sòmente a partir do momento em que o contribuinte pondere as conseqüências da evasão e da sonegação, comparando-as com as vantagens do cumprimento rigoroso das leis tributárias, começará a haver no Brasil a preocupação propiciadora daquilo a que os americanos do Norte chamam *self-compliance*, ou seja, a observância estrita e espontânea dos deveres do contribuinte, tais como itemizados nos textos legais.

As diligências da Comissão de Reforma tiveram por inspiração a necessidade de levar o contribuinte a compreender, afinal, que o fisco federal está atingindo, no desenvolvimento de suas operações, a fase em que a evasão e a sonegação representam riscos reais e iminentes.

O tratamento eletrônico dos dados fiscais acaba por capacitar o fisco, senão nos primeiros meses, mas ao cabo de dois ou três anos, a singularizar os evasores e os sonegadores, descobrindo-os, expondo-os ao julgamento público e trazendo-os à barra do tribunal e, por fim, às grades da prisão.

Os inumeráveis fraudadores contumazes do impôsto de renda, em futuro próximo, estarão “convertidos” à política da veracidade por força das sanções que fatalmente recairão — como, aliás, já estão recaindo — sôbre as cabeças de muitos dêles, graças aos recursos técnicos de fiscalização e contrôle adotados pelo Ministério da Fazenda, em virtude dos instrumentos de pesquisa, comprovação e aferição criados pela Comissão de Reforma e pelo Departamento do Impôsto de Renda.

Já a partir de 1967, sonegar ou evadir o impôsto de renda deixará de ser evidência de agudeza intelectual, para passar a ser apenas prova de atraso mental.

O mesmo se poderá dizer do impôsto sôbre produtos industrializados.

O contribuinte normal, sensato, cioso de sua reputação e atento aos próprios interesses, será o primeiro a procurar compreender e obedecer às leis e regulamentos tributários. Para êle, como dizem os americanos, *the honesty is the best policy*. Pagar pontual

e plenamente os impostos já está passando a constituir prova de inteligência e bom senso.

A fim de relatar de modo compreensível a Reforma Tributária Federal, a Comissão apresenta e comenta seus trabalhos por capítulos, examinando o que propôs, inovou ou recomendou, relativamente a cada impôsto que à União compete decretar e cobrar.

Começaremos a exposição pela reforma do impôsto de importação, o qual, cronològicamente, é o mais antigo no elenco tributário brasileiro. Examinaremos a seguir o impôsto do sêlo e os demais que foram instituídos depois que o Brasil se transformou em país independente.

Capítulo XXVIII

IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO

Quando se proclamou a República, o impôsto de importação, que àquela época figurava nos documentos oficiais com a denominação pluralística de “direitos de importação para consumo”, contribuía com 60% da receita geral do Império.

Nada mais simples do que demonstrar a relevância que o impôsto de importação gozava no elenco das rendas imperiais.

O último orçamento geral do Império foi apresentado à Assembléia Geral Legislativa em 8 de maio de 1889, pelo Presidente do Conselho de Ministros e Ministro da Fazenda, João Alfredo Corrêa de Oliveira.

A chamada “proposta da receita” constava do artigo 1.º da respectiva Lei:

“A receita geral do Império é orçada na quantia de 150.770 contos de réis e será realizada com o produto do que se arrecadar dentro do exercício da presente Lei, sob os títulos abaixo designados:

Renda ordinária

Direitos de importação para consumo	87.000
Expedientes, capatazias, armazenagens etc.	2.590
Direitos de exportação de gêneros nacionais ...	15.030
Impostos do interior	20.632

Renda industrial

Serviços industriais do Estado 17.738

Renda extraordinária

Diversas origens 7.780

Receita total 150.770^o

O produto dos direitos aduaneiros (impostos de importação e de exportação somados) equivalia a 69,4%; o produto dos impostos do interior (hoje chamado rendas internas) representava apenas 13,6% do total da receita geral prevista. Os 17% restantes provinham da renda industrial e da renda extraordinária. O impôsto de importação, sòzinho, carreava para os cofres imperiais 59% da receita geral e 71% da receita tributária.

O fisco do Império concentrava, aliás, suas atividades de arrecadação nas alfândegas. O confronto da renda das alfândegas com a receita geral, nos dez exercícios anteriores ao ano da proclamação da República, revela a constância inalterável com que as alfândegas sustentavam as rendas imperiais. Os algarismos são os seguintes:

CONFRONTO DA RENDA DAS ALFÂNDEGAS COM A RECEITA GERAL

Anos	Renda das Alfândegas	Receita Geral (*)	%
1878-79	77.580	110.759	70%
1879-80	83.547	119.217	70%
1880-81	88.681	127.076	70%
1881-82	91.976	128.938	71%
1882-83	90.100	128.206	70%
1883-84	94.162	130.444	72%
1884-85	82.841	120.052	69%
1885-86	86.999	125.276	69%
1886-87 (**) ...	149.648	209.462	71%
1888	104.402	144.970	72%

(*) Excluídos os depósitos e operações de crédito.

(**) Compreendendo 6 meses de 1886 e 12 de 1887.

Proclamada a República, o impôsto de importação continuou a desempenhar firmemente o papel de espinha dorsal do sistema

tributário da União, pelo menos até o ano em que expirou historicamente a chamada *belle époque* e que precedeu o início da Primeira Guerra Mundial — 1913.

Com efeito, em 1913 o produto do imposto de importação ainda representou 52,6% da receita geral da União. A partir do ano seguinte, porém, começou a perder terreno, ano após ano, com intermitentes e curtos períodos de recuperação, até ser ultrapassado, primeiro, pelo imposto de consumo, depois, pelo imposto de renda e, finalmente, até pelo imposto do sêlo, que ocupava o último lugar na escala dos tributos federais.

Três causas principais provocaram, em menos de 20 anos, essa reversão de posições: a inflação, a industrialização e o contrabando.

O aviltamento progressivo e incoercível da moeda brasileira, cujo processo inflacionário remonta ao ano de 1942, contribuiu, cada vez mais intensamente, para o decréscimo das atividades importadoras. Muitos produtos estrangeiros, que gozavam das preferências inequívocas do consumidor nacional, como os perfumes e vinhos franceses, as casimiras inglesas, os *whiskies* escoceses e os automóveis americanos tornaram-se gradativamente mais caros, por fim inacessíveis, exceto quando entrados no país pela via do contrabando.

A industrialização acelerou-se, em parte, pelo impulso da demanda interna de produtos que, por demasiado caros em moeda brasileira, já não podiam ser importados; e, em parte, pela política deliberadamente desenvolvimentista perfilhada pelos governos federal, estaduais e municipais. Essa política atraiu capitais, técnicas e *know-how* estrangeiros; estimulou a construção de novas e grandes centrais elétricas; e abriu avenidas para milhares de iniciativas no campo fabril, inclusive para algumas indústrias não essenciais. As manufaturas, que já não se podiam importar, passaram a ser substituídas, a pouco e pouco, por produtos fabricados ou semifabricados no Brasil, como os aparelhos eletrodomésticos, os veículos-automóveis, os perfumes, as especialidades farmacêuticas etc.

O contrabando, por outro lado, tornando-se mais lucrativo, passou a suprir o consumidor nacional de certos produtos portáteis e

menos substituíveis pelos nacionais, como rádios japoneses, relógios suíços, sêdas e perfumes franceses, *whiskies* escoceses, cigarros americanos, aparelhos ópticos alemães e assim por diante.

Cêrca de quinze anos antes do comêço da Primeira Guerra Mundial, no quadriênio Campos Sales, o Govêrno Federal fôra compelido a expandir suas fontes de renda tributária e decretara o impôsto de consumo. Um quarto de século depois, em 1924, o Govêrno Federal criou o impôsto de renda geral. Mas, apesar de tudo isso, a posição do impôsto de importação, como principal fonte de renda tributária federal, permaneceu inalterada até 1938. Pode dizer-se que nem sequer chegou a ser ameaçada.

Em 1940, porém, sob o impacto da Segunda Guerra Mundial, o impôsto de importação cedeu definitivamente a posição de principal tributo federal ao impôsto de consumo, passando para o segundo lugar; em 1942, era deixado para trás pelo impôsto de renda, que havia sido criado vinte anos antes; em 1950, finalmente, foi superado pelo impôsto do sêlo.

Não obstante, dada a posição de principal fonte de renda tributária que mantivera durante mais de cem anos consecutivos, o impôsto de importação sempre figurou com destaque na escala dos interêsses e preocupações do Ministério da Fazenda. Sua evolução tem sido objeto de freqüentes estudos.

1. A Vulnerabilidade do Impôsto de Importação

Há 25 anos, por exemplo, a Divisão da Receita da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, depois de proceder a pesquisas extensivas, elaborou estudo documentado sôbre o comportamento daquele tributo desde 1823.

Encontra-se êsse estudo no Relatório apresentado pelo DASP ao Presidente da República, em 1941, sôbre as atividades da administração geral. Pertencem àquele estudo os trechos seguintes:

“O impôsto que hoje figura nos orçamentos federais sob a designação “direitos de importação para consumo”, conquanto haja produzido, com seus adicionais e assemelhados, du-

rante 111 anos a fio, ou seja de 1823 a 1934, um montante nunca inferior a 35% do total da nossa renda ordinária anual, tem contra si o fato de não ser progressivo, muito menos direto, razão por que recai, quase totalmente, na massa dos consumidores nacionais, não fazendo nenhuma distinção apreciável entre o capitalista e o pequeno comerciante, o alto funcionário e o modesto servente, o comerciário e o engraxate. Além disso, o impôsto de importação, condicionado a fatores externos nem sempre sensíveis ou acessíveis ao contrôlo do governo nacional, é susceptível de retraimentos verticais ou mesmo de estancamento completo, em virtude de fechamento das rotas marítimas e de bloqueio naval e aéreo, em tempo de guerra, ou de simples perturbações das trocas internacionais, em tempo de crise econômica mundial.

“A documentação estatística disponível demonstra irretracavelmente a vulnerabilidade de nosso impôsto de importação.

“Essa vulnerabilidade permeia tôda a história tributária do Brasil. Examinando, por exemplo, o volume *Finanças da União e dos Estados — período de 1822 a 1913*, elaborado e publicado, em 1914, pela antiga Diretoria do Serviço de Estatística, órgão integrante do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, o pesquisador verificará que, de 1837 a 1845, os direitos de importação produziram as seguintes rendas anuais:

RENDA DO IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO 1837-1845

Anos	Contos de réis	Diferenças
1837	7.109	—
1838	9.980	+ 2.871
1839	10.993	+ 1.013
1840	12.096	+ 1.103
1841	11.993	— 103
1842	11.137	— 856
1843	12.524	+ 1.387
1844	14.818	+ 2.224
1845	15.837	+ 1.019

"As rendas provenientes dos direitos de importação marchavam claramente para cima no período considerado. A arrecadação correspondente a cada ano superava, em regra, a do ano imediatamente anterior. Essa regra foi, porém, quebrada em 1841, quando ocorreu pequeno decréscimo (103 contos de réis) e, particularmente, em 1842, em que o decréscimo havido atingiu 856:000\$000.

"Que explica essa contração repentina? Que houve em 1842, para violentar e inverter tão nitidamente a tendência ascensional, revelada nos anteriores e firmemente retomada nos anos posteriores da série?

"A explicação do fato encontra-se num documento fazendário redigido 64 anos depois, ou seja em 1906. Com efeito, o financista Leopoldo de Bulhões, quando Ministro da Fazenda no quadriênio 1903-1906, ao tratar, no seu relatório de 1905, da questão da "quebra do padrão monetário do Brasil como remédio para as dificuldades resultantes da instabilidade do câmbio", passou em revista "o que a este respeito se fez nos anos de 1833 a 1846" (pág. 31). A certa altura de seus comentários, diz êle:

"O ano de 1842 foi fértil em desastres. A conflagração de Hamburgo abalou o comércio do Rio de Janeiro, — a renda da Alfândega baixou" (pág. 51).

"Como se vê, não é de hoje que as conflagrações surgidas lá para aquelas bandas do Velho Mundo repercutem maléfica e prontamente nas rendas do Governo Central do Brasil.

"Antes e depois do retrocesso de 1842, provocado pela conflagração de Hamburgo, a renda dos direitos de importação e seus congêneres, embora haja crescido aceleradamente de decênio para decênio, sempre revelou extrema sensibilidade, tanto às influências das guerras feridas no estrangeiro, como às das crises econômicas internacionais.

"O seguinte quadro reflete o percurso secular do referido grupo de impostos, comparado, em algarismos absolutos e percentuais, com o da receita geral do Império e da República:

RECEITA GERAL E RENDA DO IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO 1823-1933

Anos	Receita Geral (contos)	Importação (contos)	% s/Receita
1823	3.802	1.851	48,63
1833	12.273	6.152	50,13
1843	21.351	12.524	58,66
1853	34.516	23.527	68,16
1863	54.801	30.795	56,19
1873	102.652	57.307	54,85
1883	132.593	76.934	58,02
1893	259.851	131.991	50,79
1903	415.375	205.506	49,47
1913	654.391	343.952	52,56
1923	1.226.541	440.172	35,89
1933	2.095.785	756.697	36,10

Decênio após decênio, de 1823 a 1913, num período de 90 anos, a contribuição dos direitos de importação, seus adicionais e conexos, para a receita geral do país, fôra sempre igual, ou superior a 50%. Sem apeá-lo do lugar de tributo mais rendoso da União, a Primeira Guerra Mundial tirou-lhe a supremacia secular, reduzindo sua contribuição para cerca de 35% da receita geral. A Segunda Guerra Mundial, já em 1943, reduzira essa contribuição a apenas 10%. A pequena tabela seguinte, organizada segundo o mesmo critério de comparar o produto do impôsto de importação com a receita geral de dez em dez anos, a partir de 1933, comprova, uma vez mais, a sensibilidade dêsse impôsto, “sempre pronto a canalizar para o país, automaticamente, os efeitos de crises econômicas e conflitos armados externos — nos quais nem sempre o Brasil toma parte direta e imediata — que o torna definitivamente contra-indicado para continuar a exercer o papel de principal fonte de renda do sistema tributário federal”.

Anos	Receita geral (*)	Renda do Im- pôsto de Im- portação	% s/Receita
1943	5.442.646	596.466	10,96
1953	33.727.797	1.384.678	4,11
1963	953.053.875	86.810.133	9,11

(*) Em Cr\$ 1.000.

Voltando ao citado relatório de 1941:

“O farto contingente trazido, ano após ano, pelas tarifas aduaneiras, era objeto de freqüentes apreciações, ora tocadas de otimismo, ora de zêlo, por parte das autoridades fazendárias.

“Manifestando-se sôbre a renda federal arrecadada em 1903, o Ministro Leopoldo de Bulhões, por exemplo, referia, com certa dose de tranqüilidade fiscal, em seu primeiro relatório:

“A renda tem tido satisfatório desenvolvimento. Os impostos aduaneiros que para ela contribuem na razão de $\frac{3}{5}$ e são a fonte mais abundante dos nossos recursos em papel e em ouro produziram cêrca de 4.000:000\$000 mais no semestre findo em comparação com a de período idêntico do ano passado; a renda interna no mesmo período acompanhou mais ou menos a marcha da do primeiro semestre de 1902” (*Introdução*, pág. XVII).

“No relatório do ano seguinte (1904), depunha êle novamente, realçando a contribuição preponderante das tarifas alfandegárias:

“A União vive principalmente dos impostos indiretos, constituídos, na sua maior parte, pelo direitos das Alfândegas, cuja renda representa 60% dos fundos orçamentários” (*Introdução*, pág. VII).

“Não se depreenda, porém, que o contingente do impôsto de importação e seus congêneres, embora sempre percentualmente alto, haja sofrido apenas o revés de 1842. Longe disso. Sômente no século atual, o Brasil *já passou por nada menos de três crises financeiras, agudas e prolongadas, em virtude de violentas quedas da renda proveniente daquele impôsto.*”

Para demonstrar a vulnerabilidade do impôsto de importação, a Divisão da Receita, acima citada, apresentou um quadro estatístico que, segundo ela, “conta, em algarismos, a história dêsse impôsto ao longo dos 41 anos decorridos a partir de 1900”. Para repetir visualmente a história contada pelo quadro, traduziu seus algarismos em um gráfico, que põe em evidência os períodos de vi-

cissitudes, de recuperação e de crescimento, verificados na vida do impôsto aduaneiro.

O quadro estatístico e sua representação gráfica não se limitam a mostrar os mergulhos verticais da renda do impôsto de importação, determinados por causas internacionais, notadamente a Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. Tornam patente, ao mesmo tempo, "que a renda do aludido impôsto, sempre que entra em declínio, seja em virtude de guerra, ou de crise econômica, mesmo depois de cessadas as hostilidades, ou restabelecida a normalidade dos negócios, não retoma imediatamente o nível atingido antes, mas permanece vacilante e precária durante vários anos, prolongando, assim, as dificuldades financeiras que acarreta ao Tesouro Nacional". Só em 1923, por exemplo, é que a renda do impôsto de importação realcançou (apenas em algarismos absolutos), porém, o nível que atingira em 1913, embora a conflagração européia houvesse terminado em 1918. Foram necessários cinco anos para que a recuperação se verificasse.

Segundo o relatório citado, o mesmo ocorreu, mais tarde, quando,

"em virtude da crise mundial irrompida em outubro de 1929, a renda alfandegária diminuiu sensivelmente, só voltando à posição anterior em 1935. A simples acentuação do ambiente de pré-guerra na Europa de 1938 bastou para que o produto de nossas alfândegas regredisse imediatamente, muitos meses antes de estalar o conflito armado. Deflagrado êste, a sua repercussão no movimento de importação do País foi imediata, e, como sempre, violenta, com a conseqüente queda da renda dos impostos aduaneiros.

.....

"Ocorre mais que, com a modificação estrutural por que está passando rapidamente a economia brasileira, o impôsto de importação forçosamente perderá a categoria de recurso fiscal, ficando reduzido ao papel de arma política e protecionista. É que a produção nacional, cada vez maior, mais diversificada e mais qualificada, tende a tornar inconseqüente a importação de produtos manufaturados, desde o calçado e as ferramentas para a lavoura até as especialidades farmacêuticas, os artefa-

tos de borracha, as louças e vidros, as perfumarias e os tecidos de sêda.

“Quando irrompeu, no último trimestre de 1929, a mais recente crise econômica mundial, os mercados brasileiros foram forçados a diminuir consideravelmente as importações de artigos manufaturados. Durante os quatro anos seguintes, 1930-1933, em que os efeitos da crise se fizeram sentir mais pesadamente, era sobretudo o pequeno poder aquisitivo da moeda brasileira nos empórios estrangeiros que nos impunha a contingência de suspender ou reduzir muito a importação de milhares de artigos industriais, cujo uso e consumo já havíamos fundido em nossos hábitos de povo civilizado. O nacionalismo econômico que, a partir daquele período, se implantou no Brasil foi, assim, um fenômeno espontâneo e não a consequência de uma política deliberada. A indústria nacional estava longe de bastar em quantidade, variedade e qualidade — particularmente em variedade e qualidade — à procura dos mercados internos e às especificações do consumidor nacional, velho cliente dos perfumes, vinhos e artigos de moda franceses, das sêdas japonesas, dos tecidos de lã ingleses, das anilinas, tintas, vernizes e especialidades farmacêuticas alemães etc. Na impossibilidade, porém de importar êsses e outros artigos manufaturados, em quantidades correspondentes a um mínimo de consumo doméstico, o consumidor brasileiro foi obrigado a conformar-se com os artigos nacionais, embora ainda preferisse ostensivamente os estrangeiros. Estimulada, por sua vez, pela crescente procura forçada de seus produtos, a indústria brasileira não teve dificuldade em conquistar, praticamente à revelia de qualquer competição, os mercados internos.

“Êsse processo econômico acelerou, naturalmente, o ritmo da produção industrial, determinando um surto considerável de indústrias novas e de indústrias básicas, como a de artefatos de borracha e a de cimento, o revigoramento de indústrias antigas, como a de fiação e tecelagem, o refinamento de indústrias incipientes, como a de calçados, objetos de adorno, perfumes, especialidades farmacêuticas, tecidos de lã e muitas outras. O resultado global de tudo isso já agora importa uma transfor-

mação estrutural da máquina econômica brasileira. Em poucos lustros o Brasil avançou da fase “essencialmente agrícola” para a industrialização intensiva. Não será exagero de previsão dizer-se que, dentro de alguns anos, os mercados nacionais, ainda que não haja barreiras alfandegárias e dificuldade de cambiais, só importarão, além de matérias-primas, certos produtos estrangeiros manufaturados — entre os quais, e principalmente, máquinas em geral, locomotivas, instrumentos e aparelhos de precisão. Quando chegarmos a esse estágio de independência econômica, rumo ao qual estamos caminhando vigorosamente, o *impôsto de importação deixará de ter substância fiscal*. Será antes uma arma política e um dispositivo protecionista. Como arma política, dela nos serviremos para regular as nossas relações comerciais com os países estrangeiros, manejando-a à maneira de instrumento de represália ou de válvula de tratamento preferencial, segundo as nossas conveniências. Como dispositivo protecionista, poderá ser usada, positivamente, em favor de determinadas indústrias nacionais acaso ainda incapazes de suportar competição com as similares estrangeiras, e, negativamente, contra aquelas indústrias vorazes que se estejam locupletando, protegidas pelas barreiras alfandegárias, à custa do consumidor nacional.”

2. O Caráter Predominantemente Fiscal de nossa Tarifa Alfandegária

Há uma crença generalizada no Brasil de que as nossas tarifas alfandegárias têm sido e continuam a ser, antes de mais nada, protecionistas.

O estudo da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, publicado em 1941 e a que nos estamos reportando, veio provar, entretanto, que a orientação de nossa política aduaneira tem sido inspirada, em verdade, muito mais por considerações puramente fiscais, do que por propósitos protecionistas. Não seria realista negar a existência do protecionismo, mas, este representa um subproduto da política alfandegária — não a sua meta originária.

Continua o relatório citado:

“Reconheçamos, entretanto, que o impôsto de importação, havendo desempenhado a função de carrear para o Tesouro Nacional, durante mais de um século, ininterruptamente, a quota principal das nossas rendas tributárias, desempenhou igualmente, ao lado dessa atividade fiscal, o papel de Providência da jovem indústria brasileira. Conquanto o nosso impôsto de importação, a rigor, jamais haja sido consequência deliberada de uma política econômica nítida e lúcidamente protecionista, foi à sombra dêle que surgiu, medrou e frutificou a indústria manufatureira nacional. Ao contrário do que afirmam os observadores epidérmicos, o impôsto de importação, herança direta e viva da Colônia, não foi criado originariamente nem mantido e sucessivamente majorado, no Império e na República, até os nossos dias, para o fim *deliberado de proteger* a indústria nacional. Cumpre não esquecer que o impôsto de importação sempre foi a principal fonte de renda tributária do País, para ela se voltando as atenções do Govêrno tôdas as vêzes em que havia necessidade de aumentar os recursos financeiros do Tesouro Nacional. *A orientação de nossa política alfandegária tem sido, em verdade, muito mais influenciada por considerações puramente fiscais do que por argumentos protecionistas.* Cada nôvo adicional, cada sobretaxa, cada reforma tarifária em nosso País era imposta e determinada, precìpualemente, pelas necessidades do Tesouro Nacional.

“O caráter preponderantemente fiscal dos direitos de importação brasileiros é um fato inegável, históricamente comprovado, e constitui, por assim dizer, a informação central, dominante de tôda a nossa política tributária, desde a era colonial, durante o primeiro e o segundo Impérios, até os dias presentes.

“Quando o Brasil surgiu como país independente no cenário mundial, a sua estrutura tributária, herdada em bloco da Colônia, já trazia, como *pièce de résistance* — primeiro item da receita pública — o impôsto de importação. E como o primeiro permaneceu até hoje: primeiro na renda, primeiro nos orçamentos de receita, primeiro nos relatórios financeiros, pri-

meio nos balanços, primeiro em todos os documentos demonstrativos do quadro total da receita pública, primeiro na própria discriminação constitucional.

“Segundo o Ministro A. Tavares de Lira, (*) já antes da famosa Carta-Régia de 28 de janeiro de 1808, com que D. João VI abriu os portos do Brasil ao comércio direto estrangeiro, estabelecendo, ao mesmo tempo, a taxa de 24 % para os direitos de importação, a

“Coroa reservava para si o quinto de metais e pedras preciosas, o monopólio do pau-brasil, das drogas e especiarias, o dízimo de todos os produtos, por ser o rei Grão-Mestre da Ordem de Cristo, e o direito das alfândegas, devendo nomear para a cobrança dessas contribuições os oficiais que fôsem necessários, como almoxarifes e feitores — “equivalentes aos mordomos dos feudos antigos”, — com seus escrivães e agentes”.

“Declarada a Independência, um dos cuidados imediatos do primeiro reinado foi a promulgação da Lei de 24 de setembro de 1828, que reduzia para 15%, “para tôdas as nações, a taxa dos direitos de importação de quaisquer mercadorias e gêneros estrangeiros”.

“No primeiro orçamento brasileiro realmente geral, isto é, extensivo a todo o Império (Lei de 15 de dezembro de 1830), decretado para o exercício financeiro de 1831-1832, a rubrica “direitos de importação” já recebia o n.º 1 na estimativa da receita.

“Com raríssimas exceções, salientando-se dentre elas Alves Branco e Ruy Barbosa, todos os nossos Ministros da Fazenda, desde o Império até os tempos atuais, têm sido contrários ao protecionismo.

“Cabe acentuar, porém, que o próprio Alves Branco, geralmente considerado protecionista à outrance, elevou a tarifa alfandegária para o fim de “preencher o deficit” e não para o de proteger a indústria nacional, então praticamente inexistente.

(*) *Organização Política e Administrativa do Brasil — Colônia, Império, República*, São Paulo, 1941, pág. 18.

"Ruy Barbosa, por sua vez, pendia doutrinariamente para o livre-cambismo, só havendo condescendido em elaborar uma tarifa moderadamente protecionista, porque viu a grande vantagem que havia "em passarmos da condição de país exclusivamente consumidor, em matéria industrial, para a de país também produtor".

"Longe de ser nitidamente protecionista, quer na teoria, quer na prática, Ruy Barbosa buscou uma solução conciliatória. A chamada "Tarifa Ruy Barbosa" era, antes de tudo, uma tarifa equilibrista ou fiscal, embora desempenhasse, cumulativamente, o papel de protetora da indústria brasileira.

"Ninguém contestará que a doutrina econômica universalmente professada no Brasil até muito recentemente era o livre-cambismo. Ficaram célebres algumas das sentenças com que Joaquim Murtinho costumava fulminar o protecionismo brasileiro:

"Importamos cereais para não importarmos fósforos; e importamos gado para não importarmos sêda."

"Importamos caro aquilo que podíamos produzir barato e produzimos caro aquilo que podíamos importar barato."

"Outros grandes ministros, notadamente Leopoldo de Bulhões e Pandiá Calógeras, nunca regatearam manifestas resições ao protecionismo.

"Apesar de tudo isso, o impôsto de importação resistiu tenazmente à doutrina livre-cambista. Ninguém foi capaz sequer de evitar as majorações periódicas das tarifas alfandegárias. E quando estas se tornavam nitidamente protecionistas, em detrimento do Tesouro Nacional, como ocorreu no caso da isenção de direitos concedida aos importadores de certas mercadorias destinadas a fins industriais, ministros livre-cambistas como Joaquim Murtinho, se puseram a campo para reclamar contra "essa fonte de verdadeiro desperdício que tão manifestamente influi na depressão da balança orçamentária da República". Que explica essa capacidade de resistência do impôsto de importação? Simplesmente aquela poderosa circunstância de ordem puramente fiscal: o impôsto de importação era, de 1823 a 1938, a principal fonte de renda tributária da União. Exa-

tamente por isso é que êle, cobrado para produzir renda fiscal, muitas vêzes majorado para o fim especial de canalizar maiores recursos para o Tesouro, acabou por se tornar convulsivamente protecionista, a ponto de permitir o aparecimento e a prosperidade, em detrimento do consumidor nacional, de muitas chamadas indústrias fictícias. Precisamente por haver surgido como dispositivo fiscal; precisamente por haver conservado a categoria de maior fonte de renda tributária, é que o nosso impôsto de importação conferiu tantos privilégios intoleráveis a algumas centenas de indústrias indígenas, rapidamente enriquecidas à custa da sangria implacável do consumidor.”

Os fatos posteriores vieram validar a maioria das previsões da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. Com efeito, o impôsto de importação já perdeu praticamente quase tôdas as virtudes de fonte de renda tributária. Exatamente como fôra previsto naquele estudo, o impôsto de importação deixou “de ter substância fiscal” e passou a ser especialmente “uma arma política e um dispositivo protecionista”. Como arma política, o Governo Federal dela se pode servir, embora o haja feito timidamente até hoje, “para regular as nossas relações comerciais com os países estrangeiros, manejando-a à maneira de instrumento de represália ou de válvula de tratamento preferencial, segundo as nossas conveniências”. Como dispositivo protecionista, é certo que tem sido e está sendo usado, mas apenas em favor de determinadas indústrias nacionais, sabidamente incapazes de suportar competição das similares estrangeiras. Cumpre registrar, entretanto, que ainda não foi usado eficazmente pelo Governo, contra “aquelas indústrias vorazes que se estejam locupletando, protegidas pelas barreiras alfandegárias, à custa do consumidor nacional”.

É inegavelmente certo, todavia, que, como arma protecionista, o impôsto de importação tanto deve ser empregado em favor da indústria indígena contra a concorrência devastadora da indústria estrangeira, quanto em favor do consumidor nacional, contra a ganância desenfreada do produtor brasileiro.

Como fonte de renda fiscal, o impôsto de importação, a partir de 1940, tem trazido contingentes cada vez menores ao Tesouro Nacional, até descer ao nível atual, em que mal representa 5% da receita geral, conforme revela o quadro seguinte :

RECEITA DA UNIÃO

(Em milhões de cruzeiros)

<i>Anos</i>	<i>Arrecadação</i>	<i>Impôsto de Importação</i>	<i>%</i>
1941	4.045	1.058	26
1942	4.376	674	15
1943	5.442	596	10
1944	7.366	902	12
1945	8.852	1.026	11
1946	11.569	1.404	12
1947	13.853	1.876	13
1948	15.698	1.650	10
1949	17.916	1.700	9
1950	19.372	1.694	8
1951	27.428	2.801	10
1952	30.739	2.588	8
1953	37.057	1.384	3
1954	46.539	2.280	4
1955	55.670	2.248	4
1956	74.082	1.979	2
1957	85.788	2.763	3
1958	148.478	12.925	8
1959	157.826	19.113	12
1960	233.012	22.031	9
1961	317.453	35.715	11
1962	511.828	58.405	11
1963	953.053	86.810	9
1964	2.010.623	96.852	5
1965	3.593.920	165.435	5
1966	6.007.009	309.673	5

3. A Reforma do Impôsto de Importação

Era esta, aproximadamente, a situação "fiscal" do impôsto de importação, quando a Comissão de Reforma empreendeu sua tarefa em 1963, decidida a formular e propor recomendações vigorosas, talvez até radicais, quanto à legislação daquele tributo e, especialmente, quanto à organização e funcionamento dos serviços aduaneiros.

Foi com êsse propósito que a Comissão de Reforma constituiu, desde logo, primeiro no Setor de Organização e Métodos, transferindo-a mais tarde para o Setor de Arrecadação e Pagamentos, a Equipe de Reforma do Impôsto Aduaneiro, a qual entrou imediatamente em atividade, promovendo as pesquisas e reunindo a documentação necessárias.

No tocante à reforma da legislação, a Comissão começou por examinar o Anteprojeto sôbre isenção de tributos aduaneiros, elaborado pelo Conselho de Política Aduaneira, nos têrmos do art. 62, inciso II, da Lei n. 3.244, de 14 de agôsto de 1957, e encaminhado à Comissão de Reforma por ordem do Ministro da Fazenda.

Sem lhe alterar a substância, preferiu a Comissão, todavia, para alguns capítulos, a fixação de princípios gerais, ao invés do critério adotado: relacionamento de casos. Adicionou-lhe, ademais, disposições sôbre regimes especiais, tratamento de bagagem, transferência de bens de servidores públicos e privados, importação de bens de missões diplomáticas, repartições consulares e organismos internacionais, bem como do respectivo pessoal, incluindo um capítulo sôbre a transformação da Diretoria das Rendas Aduaneiras em Departamento, sua competência e respectiva estrutura.

Acompanhado das minutas da Exposição de Motivos e Mensagem, o Anteprojeto foi restituído ao Ministro da Fazenda, em outubro de 1965; mas, retornou à Comissão de Reforma, em janeiro de 1966, para ensejar a expedição de um *Regulamento Geral dos Serviços Aduaneiros* e a conseqüente revogação da citada *Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas*.

Nos últimos meses de trabalho, a Comissão aprofundou os estudos e levantamentos iniciais e reviu o anteprojeto de lei sobre o imposto de importação que tinha em andamento desde 1964 e já se encontrava na quarta ou quinta versão.

No dia de encerramento dos trabalhos da Comissão, 14 de novembro de 1966, a versão final do anteprojeto foi oficialmente encaminhada ao Ministro da Fazenda. Trata-se do documento intitulado *Imposto de Importação* (Anteprojeto de Lei) — volume 30 da série de publicações da Comissão. O texto sofreu críticas e recebeu enxertos nos escalões superiores do Governo, mas serviu de base para o Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966.

Entanto, a discrepância de maior monta existente entre a proposta da Comissão de Reforma e o Decreto-Lei n.º 37 consiste na inserção, neste último, de um título sobre organização aduaneira, cujo capítulo primeiro transforma a antiga Diretoria das Rendas Aduaneiras em Departamento de Rendas Aduaneiras e enumera as atribuições do órgão transformado.

Fiel à sua preferência metodológica pela não inclusão, em leis tributárias, de dispositivos orgânicos, ou quaisquer outros, forâneos ao objetivo principal, a Comissão de Reforma elaborara anteprojeto distinto para transformar a antiga Diretoria das Rendas Aduaneiras em Departamento. As autoridades competentes do Ministério da Fazenda optaram, entretanto, pela fusão dos dois anteprojetos em um único, resultando daí o Decreto-Lei n.º 37, citado, que “dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências”.

A reforma da legislação pertinente ao imposto de importação não se completaria, entretanto, sem medidas complementares, das quais, a mais importante consistia na revisão terminológica da Tarifa Aduaneira do Brasil.

4. O Ajustamento Terminológico da Tarifa Aduaneira do Brasil

A nomenclatura da Tarifa Aduaneira do Brasil segue, em suas linhas gerais, à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas, a qual, como

se sabe, apresenta foros de universalidade: já é adotada por 84 e está em vias de sê-lo por mais 16 países ou territórios.

Ademais, a Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas é utilizada por importantes organizações regionais, como a Comunidade Econômica Européia, a Associação Européia de Livre Comércio, Associação Latino-Americana de Livre Comércio e a Organização Comum Africana de Malgaxe.

Disciplinada, além disso, pelo Comitê de Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira, a Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas reveste-se de valor técnico indisputável.

Inspirando-se, embora, em a Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas, a Tarifa Aduaneira do Brasil dela discrepa profundamente, sobretudo na estrutura, nos textos das posições e nas notas interpretativas.

A Comissão de Reforma viu-se a braços, pois, com o problema de promover o ajustamento terminológico da Tarifa Aduaneira do Brasil à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas. Os estudos a que procedeu e as opiniões técnicas que ouviu a convenceram, desde logo, de que o ajustamento necessário deveria alterar o sistema numérico da codificação. Em outras palavras: o sistema numérico da codificação existente, composto de sete algarismos ($4 + 3$), deveria ser transformado em um sistema de oito algarismos ($4 + 2 + 2$) o qual, ao dividir as posições de quatro algarismos em subposições (2 algarismos) e itens (2 algarismos), facultaria distribuir os diversos agrupamentos de mercadorias conforme os critérios fixados à vista da hierarquia prevalecente.

Para êsse ajustamento — mandado realizar, aliás, pelo artigo 154 do Decreto-Lei n.º 37, citado, mas já em fase final — a Comissão havia adotado as diretrizes seguintes:

1 — separação nítida entre as disposições tributárias e as de outra natureza, inseridas na Tarifa, e as regras de interpretação, vinculadas à formação, estruturação e aplicação da Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas;

2 — grupamento, segundo a Nomenclatura de Bruxelas, das mercadorias importáveis e exportáveis, tendo presente seu interesse comercial, o desdobramento analítico e de detalhe já atingido pela atual tarifa brasileira e o aspecto estatístico nacional ou internacional que cumpria considerar;

3 — consideração dos aspectos positivos contidos em outras tarifas aduaneiras (do Benelux, da França etc.) e em outras nomenclaturas (da CUCI e da NBM);

4 — esforço por conseguir, em grau exato e necessário, na formação da sistemática numérica ($4 + 2 + 2$), uma distribuição adequada, que enseje o levantamento estatístico automático ou direto, inclusive em relação aos compromissos internacionais de órgãos de apuração estatística.

Assim concebido, o ajustamento terminológico da Tarifa Aduaneira do Brasil à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas visa aos seguintes objetivos imediatos:

a) elaboração de uma tarifa com sistema numérico de codificação para fins aduaneiros, fiscais e estatísticos, útil simultaneamente aos órgãos aduaneiros, cambiais, monetários, fiscais e estatísticos;

b) criação de condições para que a Tarifa Aduaneira do Brasil influa na elaboração definitiva da Nomenclatura Comum da Associação Latino-Americana de Livre Comércio ou do futuro Mercado Comum Latino-Americano, e que contribua para o aperfeiçoamento da atual Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados.

Dentre os efeitos esperados do ajustamento terminológico da Tarifa do Brasil à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas, tarefa que a Comissão de Reforma deixou a bem dizer concluída, dependendo apenas de revisão final e polimento, cabe salientar os seguintes:

1 — tarifa nova, atualizada pela Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas, com equivalência integral dos textos, expressão numérica e em notas e regras de interpretação;

2 — apuração estatística sistemática, com base na nova nomenclatura, ficando os órgãos estatísticos dispensados da reclassificação numérica dos produtos, e obrigando indiretamente, por outro lado, maior integração das repartições aduaneiras no trabalho estatístico para fins fiscais;

3 — racionalização e simplificação de documentos e de rotinas burocráticas na importação e exportação, resultantes do emprêgo de uma só nomenclatura para fins aduaneiros, fiscais, cambiais e estatísticos.

Dada a natureza de sua repercussão na economia nacional, os trabalhos de ajustamento foram elaborados pela Comissão de Reforma à luz de consultas sistemáticas aos setores interessados, públicos ou privados, aos quais solicitou críticas e sugestões.

Relativamente a essa tarefa, a Comissão, em resumo:

a) elaborou o Anteprojeto de Nomenclatura da Tarifa Aduaneira do Brasil;

b) pediu, recebeu, analisou e classificou numerosas críticas e sugestões pertinentes;

c) separou a matéria puramente terminológica da que, abrangendo alterações de alíquotas, estaria na dependência de aprovação especial pelas autoridades competentes.

Para concluí-la, bastaria que, utilizando o material recolhido, elaborado e classificado pela Comissão de Reforma, o Ministério da Fazenda tomasse as providências seguintes:

a) revisse, uma vez mais, corrigisse ou modificasse o Anteprojeto de Nomenclatura à luz das críticas recebidas;

b) mandasse atualizar, na versão final, a Nomenclatura da Tarifa Aduaneira do Brasil com base nas recentes alterações da Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas e respectivas notas explicativas;

c) aprovasse e adotasse o texto final da nova Tarifa Aduaneira do Brasil.

Como se vê, a Comissão de Reforma deixou gizado o curso de ação que, uma vez aceito pelo Ministério, coroaria os esforços de reforma da legislação e dos serviços aduaneiros.

A reforma do setor aduaneiro do sistema tributário federal, como encaminhada pela Comissão, com o apoio irrestrito do Ministério, além de radical e modernizante, parece corresponder aos reclamos da conjuntura do País nesta fase de industrialização extensiva e intensiva.

Capítulo XXIX

IMPÔSTO DO SÊLO E SUA EXTINÇÃO

A rigor, seria desnecessário incluir, no presente relatório, maiores informações sobre o impôsto do sêlo, uma vez que a Reforma Tributária Federal, consubstanciada na Emenda Constitucional n.º 18, praticamente o extinguiu, instituindo, para substituí-lo, o impôsto sobre operações de crédito, câmbio e seguros e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários.

Como registrado em capítulo anterior, ao fazer uso da competência constitucional para decretar o novo tributo, a União limitou-se a criar o impôsto sobre operações financeiras, pago apenas pelos estabelecimentos bancários e as companhias seguradoras e incidente sobre os saldos mensais dos empréstimos realizados e dos prêmios recebidos. Relativamente ao impôsto do sêlo, portanto, a Comissão de Reforma, depois de modernizá-lo, acabou por condená-lo e aboli-lo.

É notória e universalmente sabido que a natureza do impôsto do sêlo, sua incidência e forma de arrecadação geram dificuldades de ordem prática, não só pelo imperativo de normas precisas, como também pela exegese dessas normas e classificação do ato e instrumento sujeitos ao tributo. Incidindo sobre atos regulados por lei federal, o impôsto do sêlo tendia, na forma por que era cobrado no Brasil, a gerar distorções formais, que levavam à tributação de fatos econômicos onerados por outros tributos reservados à competência dos Estados e Municípios, na discriminação constitucional de rendas.

Mais do que qualquer outro, no Brasil, o imposto do selo, com suas múltiplas incidências, recaindo sobre atos tão variados, era fator poderoso de complicação das relações entre o contribuinte e o fisco; erigia-se êle, sem dúvida nenhuma, em fonte poderosa de proliferação e alimentação das formalidades que, na linguagem diária dos que as sofrem, são denominadas genericamente pelo termo "burocracia", empregado êste em acepção pejorativa.

Desde o Alvará de 10 de março de 1797, — há 170 anos, portanto — quando o imposto do selo foi instituído no Brasil, a legislação pertinente, da Colônia à República, invariavelmente se baseou no aspecto formal das obrigações, com fundamento no chamado "princípio documental".

Somente em 1958, ao modificar a *Consolidação das Leis do Imposto do Selo*, baixada com o Decreto n.º 32.392, de 9 de março de 1953, a Lei n.º 3.519, de 30 de dezembro de 1958, embora ainda jungida ao mesmo princípio secular, abria diversas exceções e ao mesmo tempo simplificava e sistematizava as normas do imposto do selo, a fim de diminuir, ou pelo menos atenuar, em benefício do contribuinte e do fisco, as formalidades devoradoras de tempo inerentes ao tributo.

Conseqüentemente, o imposto do selo figurou na agenda das preocupações da Comissão de Reforma desde a hora inaugural de seus trabalhos. Um dos primeiros resultados práticos dos estudos e pesquisas realizados pela Comissão foi o Anteprojeto de Lei que dispunha sobre o imposto do selo e dava outras providências. Submetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, o Anteprojeto foi transformado na Lei n.º 4.505, de 30 de novembro de 1964. Na tramitação legislativa, o Anteprojeto originário da Comissão de Reforma recebeu emendas e sofreu várias alterações, conforme se pode verificar mediante confronto de seu texto com o da Lei n.º 4.505. ⁽¹⁵⁾

A maioria das alterações, entretanto, resultou de entendimentos havidos entre os serviços assessoriais do Congresso e membros da Comissão de Reforma. Os esclarecimentos solicitados pelo Con-

(15) V. publicação n.º 10, desta série, intitulada *Imposto do Selo*.

gresso e prestados pela Comissão, em consultas officiosas, concorreram para o aperfeiçoamento de numerosos dispositivos do texto adotado. A Comissão teve, assim, oportunidade de dar ao Congresso tôda assistência técnica a seu alcance, para transformar o Projeto em um diploma legal escoreito, oportuno e adequado.

Rompendo afinal com a tradição, a Lei n.º 4.505 adotou basicamente o princípio obrigacional, atendo-se, assim, ao conteúdo econômico do ato tributado, independentemente de sua forma de exteriorização. Foi esta, aliás, a principal alteração introduzida na sistemática da cobrança do impôsto. Este continuou a ser denominado impôsto do sêlo, por isto que, se se mudasse a denominação para, digamos, impôsto sôbre as obrigações, além de não corresponder exatamente à sua natureza, o nôvo rótulo poderia inspirar desconfianças inúteis ao contribuinte.

Tal como a Lei n.º 3.519, de 1958, a Lei n.º 4.505, de 1964, foi dividida em duas partes: a primeira intitulada *Normas Gerais* e a segunda *Tabela*. Compunha-se a primeira parte de nove capítulos e cinquenta e oito artigos normativos, estabelecendo as regras aplicáveis a todos os casos de incidência, caracterizando os contribuintes e responsáveis, o pagamento e recebimento do impôsto, as isenções, as infrações e penalidades e a fiscalização. As disposições gerais e as disposições finais e transitórias asseguravam a coerência intrínseca da Lei. Na segunda parte, *Tabela*, as incidências vinham grupadas em oito classes, tendo em vista a natureza das operações sujeitas ao impôsto: a) operações de crédito e títulos de crédito; b) operações de câmbio e afins; c) seguros e capitalização; d) tranferência de bens, crédito e direitos; e) arrendamento ou locação; f) empreitada; g) constituição de entidades e atos afins; h) obrigações diversas.

A divisão por grupo de obrigações facilitava a consulta à *Tabela*, além de lhe dar uma ordenação lógica, de que careciam as Tabelas anteriores. A formação de grupos de obrigações análogas oferecia, ademais, facilidades para o levantamento estatístico do impôsto, assim como para orientar futuras alterações ou supressões de incidências. A simplificação da cobrança e a uniformização possível de prazos incluem-se entre os outros objetivos atingidos com êsse critério.

Uma vez decretada a Lei, a Comissão de Reforma elaborou, por incumbência do Ministro da Fazenda, o Projeto de Regulamento do Impôsto do Sêlo, o qual, submetido ao Presidente da República, foi aprovado pelo Decreto n.º 55.852, de 22 de março de 1965.

Por essa época, entretanto, já estavam adiantados os estudos a cargo da Comissão de Reforma Tributária Nacional. No primeiro relatório dessa Comissão, apresentado em 18 de junho de 1965, há referência a um impôsto de competência da União, cuja incidência é definida por três incisos: *a)* operações de crédito, câmbio, seguros e capitalização; *b)* operações relativas a títulos e valores mobiliários; *c)* serviços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal.

Referindo-se a êsse impôsto, esclarece o relatório: "Sem o dizer explicitamente, para não condicionar atividades do legislador ordinário, a Comissão encara êste impôsto como um sucedâneo do atual impôsto sôbre atos e instrumentos regulados por lei federal (Constituição, artigo 15, n.º VI), tradicionalmente cobrado sob a forma de impôsto do sêlo. Ao mesmo tempo, a Comissão, na escolha das incidências, visou restringir o alcance e modificar a própria concepção daquela figura tributária."

O Projeto de Emenda Constitucional, então chamada Emenda "B", cuja formulação se encontrava a cargo daquela Comissão especializada, foi posteriormente publicado ⁽¹⁶⁾. Como se sabe, suscitou êle numerosas reações, muitas de críticas, outras de aplauso, juntamente com outras tantas sugestões.

Por fim, em sua versão revista, foi submetido ao Congresso e transformado na Emenda Constitucional n.º 18, que, como já se registrou abundantemente neste relatório, trouxe conseqüências substanciais, presentes e futuras, para as relações entre a União, os Estados e Municípios e sobretudo para o desenvolvimento econômico e social do País.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 18, e, posteriormente, a decretação, pelo Congresso, da Lei n.º 5.172, de 25

(16) V. publicação n.º 6 — *Reforma da Discriminação Constitucional de Rendas* (Anteprojeto), desta série.

de outubro de 1966, o tradicional impôsto do sêlo, juntamente com todo o seu longo séquito de formalidades burocratizantes, desapareceu do elenco dos tributos brasileiros. Em seu lugar foi criado, como já se disse, o impôsto sôbre operações financeiras, o qual, nos têrmos da Lei n.º 5.143, de 20 de outubro de 1966, cujo Anteprojeto foi igualmente elaborado pela Comissão de Reforma, regula a respectiva cobrança, dispõe sôbre aplicação das reservas monetárias oriundas de sua receita e dá outras providências.

A partir, pois, de 1.º de janeiro de 1967, em lugar de todo o cipoal que havia em matéria de impôsto do sêlo, passou a haver apenas o que incide sôbre o saldo mensal dos empréstimos realizados pelos Bancos e outras instituições financeiras e sôbre a receita de prêmios e seguros das instituições seguradoras.

Graças a êsse processo de renovação do impôsto do sêlo por etapas, processo que se radicalizou à medida que avançavam os trabalhos da Comissão de Reforma, hoje em dia, no Brasil, os únicos contribuintes do impôsto sôbre operações financeiras, sucedâneo modernizado do extinto impôsto do sêlo, são as instituições de crédito e as companhias de seguros. A estampilha foi definitivamente erradicada das práticas administrativas do Brasil.

Neste particular, parece evidente o progresso conquistado pelo sistema tributário do País.

Capítulo XXX

IMPÔSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

(ex-Impôsto de Consumo)

Faz parte do corpo de doutrina sôbre tributação a idéia de que, *à la longue*, os países subdesenvolvidos, cujos problemas econômicos sejam predominantemente de produção, lucram em basear o sistema tributário em impostos indiretos. Necessitando de estimular a poupança para criar reservas de investimentos em diferentes camadas da população, os países subdesenvolvidos encontram, na tributação indireta, via plana, de trânsito fácil, para marchar em busca daquele objetivo.

Diz o princípio doutrinário, a que nos estamos referindo, que a tributação direta e progressiva é própria dos países desenvolvidos, cujos problemas econômicos sejam predominantemente de distribuição dos bens produzidos.

Diligenciam os paladinos dessa posição teórica propagar a crença de que há *afinidades eletivas* entre o estágio de desenvolvimento econômico e o tipo de tributação.

Assim, se se tratar de país subdesenvolvido, em que a produção é precária, antieconômica, insuficiente — a tributação indicada é a indireta, por paradoxal que pareça. Estimulando a poupança, a qual tende naturalmente a desaguar no investimento, a tributação indireta gera condições para a industrialização, o advento de grandes empresas, a diversificação da produção, o surgimento

de mais e melhores empregos e a conseqüente elevação geral dos padrões de vida. Segundo essa doutrina, é preciso impor sacrifícios a algumas gerações, a fim de formar o caldo de cultura propício ao pleno estágio industrialista.

Não obstante contar com regiões economicamente avançadas, como São Paulo, Guanabara e partes dos Estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, o Brasil é, infelizmente, um país subdesenvolvido. Confrontando-se os países da América Latina, apenas Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Honduras, Haiti, Equador, Peru, Bolívia e Paraguai parecem menos desenvolvidos do que o Brasil. Todos os demais deixam nosso País para trás, à luz da renda nacional *per capita* e de outros índices positivos.

Se moralmente idônea e cientificamente válida a doutrina enunciada nos parágrafos anteriores, segue-se que o Brasil tem o sistema tributário que lhe convém, uma vez que tem por base principal a tributação indireta — nomeadamente, o imposto de consumo, hoje transmutado em imposto sobre produtos industrializados.

Como se sabe, este imposto percute, repercute e continua a repercutir, ao longo da cadeia de atos econômicos que parte da fabricação e vai até à utilização física do produto — seja ele um vidro de perfume, um metro de tecido, um par de calçados, um litro de vinho, um baralho de cartas, ou qualquer outro artigo sujeito ao imposto. Incorporado ao preço do produto — e assim oculto à percepção do contribuinte — o imposto de consumo é pago pelo fabricante, transferido pelo fabricante ao grande atacadista, pelo grande atacadista ao atacadista intermediário, pelo atacadista intermediário ao varejista e, finalmente, pelo varejista ao consumidor.

No momento em que se desenvolve a garrafa de vinho, ou se abre o maço de cigarro para consumação, somente então é que realmente ocorre a *incidência* real do imposto de consumo. Ao usar, consumir, começar a usar ou começar a consumir o artigo, o usuário ou consumidor assume a condição de contribuinte irresgatável do imposto, uma vez que não tem oportunidade de transferi-lo a mais ninguém.

Criado nos últimos anos do século passado, durante o quadriênio do Presidente Manuel Ferraz de Campos Sales, o imposto de consumo logo assumiu posição de relêvo entre as fontes de rendimentos do sistema tributário da União. Dado o incremento verificado na tributação direta em anos recentes, houve quem chegasse a prever que o imposto de renda não demoraria a deixar para trás o imposto de consumo. Isto, porém, não aconteceu. Depois de representar apenas 36% da renda tributária arrecadada em 1955, o imposto de consumo começou a reconquistar, a pouco e pouco, sua posição de espinha dorsal do sistema tributário da União, colocando-se em primeiro lugar, novamente, em 1957. Em 1963, o imposto de consumo representou 48% da receita tributária da União; em 1964, representou 51%; em 1965, representou 43%.

Não perdura dúvida alguma, pois, de que o imposto de consumo encarna, indisputavelmente, o manancial tributário mais importante com que conta a União para atender aos seus compromissos.

Variando, na progressão de sua incidência, de 3 a 260%, segundo o grau de essencialidade da mercadoria tributada, o imposto de consumo, que tinha estrutura relativamente simples até há poucos anos, erige-se hoje em um tributo de grande complexidade, além de haver reconquistado sua categoria de principal fonte de renda tributária da União.

Desde longa data, a legislação do imposto de consumo, hoje substituído pelo imposto sobre produtos industrializados, vinha passando por um processo lento, porém contínuo, de transformação, tendente à ampliação do campo de incidência, a fim de atender às necessidades crescentes do erário federal e ao aperfeiçoamento do sistema de cobrança e controle, cujas malhas, até hoje complacentes, nunca vedaram totalmente a evasão, nem a sonegação.

Ao ser instituído, o imposto de consumo recaía sobre dez ou doze produtos industrializados. Com o passar do tempo, foi-se generalizando, aos poucos, até incidir sobre quase todos. Se, por um lado, as alterações parciais introduzidas na legislação vinham geralmente contribuindo para o aperfeiçoamento da administração

do imposto, violavam, por outro, a uniformidade de suas normas, a ponto de determinar a necessidade de uma reformulação total.

Analizando as alterações introduzidas por meio de numerosas leis, regulamentos e instruções de serviço, verifica o observador que nem sempre foram excluídos, revistos ou ajustados os dispositivos que, devido ao advento de novos critérios, se tornavam ociosos ou conflitantes, tampouco foram ajustados aos institutos novos, para que não atritassem com os antigos.

A Comissão de Reforma aceitou a incumbência de, após estudos idôneos e pesquisas aprofundadas, propor a reorganização do sistema tributário da União. Estriba-se êste, em primeiro lugar, no imposto de consumo e, em segundo, no imposto de renda.

Ao examinar o sistema tributário federal, em 1964, a Comissão de Reforma, assessorada por especialistas experimentados da antiga Diretoria das Rendas Internas, chegou à conclusão de que lhe cumpria rever a legislação, a administração, as taxas, as modalidades de recolhimento e outros aspectos do imposto de consumo. Cumpria reformular êsse imposto em todos os seus aspectos.

As pesquisas e estudos realizados pela Comissão de Reforma no setor específico do imposto de consumo produziram, em primeiro lugar, um Anteprojeto de Lei do Imposto de Consumo e respectivas Tabelas, o qual, apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, foi por êste transformado na Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964. (17)

A nova lei corrigiu, quanto ao aspecto formal, os defeitos apontados, dando regulamentação uniforme e sistemática à matéria, o que veio simplificar seu entendimento pelos contribuintes e sua aplicação pelos órgãos fiscais competentes. Tomando por base, para a organização das respectivas Tabelas, a nomenclatura aprovada pelo Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, a Lei n.º 4.502 renovou também a discriminação dos produtos sujeitos ao imposto. Coadjuvada pela reestruturação da antiga Diretoria

(17) V. publicação n.º 7 da Comissão de Reforma.

das Rendas Internas e pelo advento do Serviço Federal de Processamento de Dados, essa nomenclatura criou condições para o Ministério da Fazenda ensaiar métodos avançados de controle automático do pagamento do imposto, melhorando assim, consideravelmente, a eficácia da fiscalização.

O Anteprojeto de Lei elaborado pela Comissão de Reforma continha disposições que conferiam flexibilidade à administração do imposto, a principal das quais, entretanto, não consta do texto da Lei n.º 4.502. Era a seguinte:

“Art. 130. É o Ministro da Fazenda autorizado, na medida do acréscimo da arrecadação do imposto de renda em decorrência da generalização da base de sua incidência, a reduzir, até o limite de $\frac{1}{3}$, as alíquotas do imposto de consumo relativas aos capítulos: 02 a 04 — produtos do reino animal; 07 a 13 — produtos do reino vegetal; 15 — gorduras e óleos animais e vegetais, gorduras alimentícias elaboradas; 16 a 21 — produtos das indústrias alimentícias; 30 — produtos farmacêuticos; 50 a 62 — matérias têxteis e suas manufaturas; 60 e 65 — calçados e chapéus.”

Mas, outras disposições propostas pela Comissão de Reforma, que afetam a regressividade do imposto, permaneceram, quais sejam:

a) as que ampliam as isenções no tocante aos produtos consumidos, sobretudo, pelas classes menos favorecidas;

b) as que determinam a correção monetária dos preços limites dos produtos isentos, autorizando ao Ministro da Fazenda elevar de até 30% os preços limites estabelecidos no Anexo n.º 1 da referida Lei, à medida que o permitir a elevação da arrecadação do imposto de renda.

Posteriormente, a Lei n.º 4.663, de 3 de junho de 1965, que criou estímulos ao aumento de produtividade e à contenção de preços, deu autorização ao Ministro da Fazenda (artigo 6.º) para “isen-
tar ou reduzir, por período de tempo não superior a 120 (cento e

vinte) dias, em cada exercício, o imposto de consumo incidente sobre artigos cujas indústrias produtoras satisfaçam às seguintes condições:

a) seja verificada, pelo Conselho Monetário Nacional, redução substancial de consumo, de caráter não sazonal, que possa resultar em diminuição de produção, com desemprego, no setor industrial respectivo;

b) assuma a indústria beneficiada o compromisso de estabilizar os demais componentes do seu preço de venda além do imposto de consumo;

c) seja integralmente transferido ao consumidor o benefício da redução ou isenção do imposto de consumo concedido ao fabricante."

Paralelamente, a Lei n.º 4.502 elevava as alíquotas do imposto incidente sobre os produtos dispensáveis ou menos essenciais, tornando-o mais progressivo, em conformidade, aliás, com a tendência universal da tributação moderna.

Relativamente às medidas de aperfeiçoamento, cabe ressaltar, além da mencionada adaptação da Tabela de especificação dos produtos à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas, as seguintes:

a) a generalização do sistema de recolhimento do imposto por guia, extinguindo-se, de uma vez por todas, a forma de pagamento por estampilha e por sistema misto;

b) o direito de crédito do imposto sobre as matérias-primas e produtos intermediários, em favor daqueles que os adquirirem de revendedores não contribuintes;

c) a exclusão da condição de contribuinte das filiais dos estabelecimentos produtores que operem unicamente na venda a varejo e dos estabelecimentos que tenham relação de interdependência com os contribuintes originários;

d) a extinção dos emolumentos de registro e do certificado de desembaraço aduaneiro;

e) a reformulação do sistema de penalidades, sua aplicação e graduação, ponderando a situação econômica do infrator;

f) a uniformização da base de cálculo do imposto de consumo e do imposto aduaneiro nas importações;

g) a extinção do adicional de 10% sobre bebidas.

Para execução da Lei n.º 4.502, a Comissão de Reforma elaborou Projeto de Regulamento, o qual, submetido ao Ministro da Fazenda e por este ao Presidente da República, foi aprovado mediante Decreto n.º 56.791, de 26 de agosto de 1965. ⁽¹⁸⁾

Dos esforços realizados pela Comissão para cumprir a tarefa de remodelar o imposto de consumo, surgiram ainda dois instrumentos legais e tecnológicos, a saber:

a) *Dicionário do Imposto de Consumo*; ⁽¹⁹⁾

b) *Regulamento e Documentação Subsidiária do Imposto de Consumo*. ⁽²⁰⁾

Trata-se, nos dois casos, de textos profissionalmente preparados para:

1 — facilitar aos inspetores e exatores das Rendas Internas, qualquer que seja o órgão (central, regional ou local) em que estejam lotados, o entendimento e aplicação da nova legislação sobre o assunto;

2 — documentar e identificar as contribuições da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda para o aperfeiçoamento dos serviços fazendários federais;

3 — propiciar instrumentos de trabalho e de consulta aos órgãos e às autoridades do Ministério da Fazenda responsáveis pela administração fiscal;

4 — colocar à disposição do público documentos e informações indispensáveis aos que estão obrigados a entender e cumprir, como contribuintes, as leis tributárias do País.

⁽¹⁸⁾ V. publicação n.º 13 — *Regulamento do Imposto de Consumo*, desta série.

⁽¹⁹⁾ V. publicação n.º 14, desta série.

⁽²⁰⁾ V. publicação n.º 20, desta série.

Posteriormente, a legislação do impôsto de consumo sofreu várias alterações, algumas das quais constantes de leis não fiscais, como, por exemplo, a Lei n.º 4.663, já citada, que cria estímulos ao aumento de produtividade e à contenção de preços e dá outras providências; a Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965, que disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento; a Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965, que define o crime de sonegação fiscal e dá outras providências; o Decreto n.º 56.967, de 1.º de outubro de 1965, que regulamenta a Lei n.º 4.663, de 3 de junho de 1965; a Lei n.º 4.862, de 29 de novembro de 1965, que altera a legislação do impôsto de renda, adota diversas medidas de ordem fiscal e fazendária e dá outras providências; a Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965, que reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e sêlo e da cota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas fôlhas de salários e dá outras providências; a Lei n.º 4.864, de 29 de novembro de 1965, que cria medidas de estímulo à indústria de construção civil; o Decreto n.º 57.618, de 10 de janeiro de 1966, que regulamenta os artigos 34 e 35 da Lei n.º 4.862, de 29 de novembro de 1965, e complementa dispositivos do Decreto n.º 56.967, de 1.º de outubro de 1965; o Decreto-Lei n.º 34, de 18 de novembro de 1966, que dispõe sôbre a nova denominação do impôsto de consumo, altera a Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, extingue diversas taxas e dá outras providências.

Como observação de encerramento, pode dizer-se que, a fiscalização do impôsto sôbre produtos industrializados dará um passo seguro para frente, no dia em que adotar o sistema americano de postar agentes fiscais, em regime de tempo integral, no interior das fábricas de bebidas e de cigarros, a fim de controlar diàriamente, através do exame de vários fatôres, como a entrada de matérias-primas, o vasilhame, a produção, as vendas, o faturamento etc., a exação rigorosa do impôsto.

É previsível, pois, — e desejável — que, dentro de breve futuro, o Departamento de Rendas Internas venha a adotar êsse método de fiscalização.

Capítulo XXXI

IMPÔSTO DE RENDA

1. Sinais de Progresso

Aos olhos do observador objetivo, profissionalmente capacitado para avaliar problemas e situações fazendárias, o impôsto de renda, como estruturado e manipulado nos Estados Unidos da América do Norte, representa um dos exemplos mais perfeitos de administração fiscal do mundo contemporâneo.

É inegável que o impôsto de renda no Brasil tem conquistado sensíveis melhorias nos últimos três anos. Os sintomas de progresso são múltiplos e veementes. Nota-se, por parte do contribuinte, uma visível mudança de atitude em face de suas obrigações pertinentes a êsse tributo.

O aumento considerável de arrecadação registrado ultimamente — 117 bilhões de cruzeiros em 1962, 242 bilhões em 1963, 488 bilhões em 1964, 1 trilhão e 63 bilhões em 1965, 1 trilhão e 500 bilhões em 1966 — não reflete apenas os efeitos da inflação, menos ainda os da majoração de taxas. Feitos os devidos ajustamentos e descontados os contingentes derivados da inflação e das majorações de taxas, o analista apurará apreciável saldo real em favor da administração do impôsto de renda. Verificou-se, efetivamente, um crescimento intrínseco, que deve ser levado a crédito da direção e dos quadros assessoriais e operacionais do pessoal do Departamento do Impôsto de Renda.

Já ninguém ignora que os riscos da sonegação ou evasão do impôsto de renda vão-se tornando cada vez mais temíveis e reais. De sorte que, todo contribuinte sensato, empenhado em manter

boas relações com o Departamento do Impôsto de Renda e proteger seu nome, seus bens, sua tranqüilidade e os interêsses de seus herdeiros, estará naturalmente predisposto a resistir às mais tentadoras oportunidades, que porventura se lhe ofereçam, de fraudar o impôsto de renda.

2. As Falhas Remanescentes

Todavia, quando se compara a situação total do impôsto de renda do Brasil com a correspondente dos Estados Unidos, o analista não pode deixar de constatar, claramente, a inferioridade do nosso sistema e as falhas de que ainda padece.

Duas ilustrações bastarão para evidenciar o avanço extraordinário da administração do impôsto de renda nos Estados Unidos em relação à administração do mesmo impôsto no Brasil.

Em primeiro lugar, naquele país, o impôsto de renda é cobrado e pago, mensalmente, pela grande maioria dos contribuintes, através do dispositivo da retenção na fonte. Quer dizer, o fisco americano arrecada o impôsto praticamente no ato da percepção da renda.

Cabe aqui esclarecer que, na legislação do impôsto de renda americano, os contribuintes não são classificados como na do impôsto de renda brasileiro. Os contribuintes a que chamamos "pessoas físicas" e "pessoas jurídicas" são chamados "*individuals*" e "*corporations*" nos Estados Unidos. Mas não há equivalência. Explique-se: tôdas as emprêsas estabelecidas para auferir lucros (fábricas, casas comerciais, bancos etc.) são consideradas "pessoas jurídicas" no Brasil, qualquer que seja o regime de propriedade: firma individual, sociedade simples, sociedade de responsabilidade limitada, sociedade por ações. Nos Estados Unidos, para efeito de cobrança do impôsto de renda, são consideradas "pessoas jurídicas" apenas as "*corporations*", isto é, as sociedades por ações, de que a modalidade típica é a sociedade anônima. Ainda que a emprêsa pertença a sete ou mais sócios ou proprietários, não está sujeita ao impôsto de renda, se não é "*corporation*". Cumpre-lhe apenas apresentar declaração sôbre os lucros distribuídos a cada sócio ou proprietário. Estes,

sim, pagam, como "*individuals*", o impôsto incidente sôbre os lucros recebidos.

Há duas categorias de contribuintes (minoritárias), composta a primeira das "*corporations*" e a segunda especialmente de titulares das profissões liberais, patrões de si próprios (*self-employed tax payers*), que pagam o impôsto de renda por trimestre vencido. Ao preencherem a respectiva declaração de rendas, os contribuintes dêsses dois grupos preenchem, simultâneamente, o formulário chamado *declaração especial de estimativa de renda*. Por intermédio da declaração especial, o contribuinte "*corporation*" ou "*individual*", submete a estimativa da renda trimestral que espera auferir no ano fiscal seguinte.

Com base nessa estimativa, a repartição competente notifica o contribuinte trimestralmente, no curso do exercício financeiro a que a estimativa se refere. O contribuinte efetua os pagamentos por trimestre vencido, tudo dentro do mesmo exercício financeiro.

É-lhe facultado, entretanto, rever em cada trimestre a estimativa da renda para o período seguinte, na qual se baseia a repartição para efetuar ou retificar e expedir as notificações. Um sistema graduado de sanções administrativas desencoraja o contribuinte de subestimar as rendas e assim pagar impôsto menor do que o devido. Mas é claro que, se isso ocorrer, se o contribuinte pagar a menor em consequência de subestimativa, ao apresentar a declaração de rendimentos subsequente, ajusta contas com o Serviço de Rendas Internas e salda com multa as diferenças não recolhidas dentro dos prazos legais.

Como se vê, o fisco americano recolhe o impôsto de renda sob duas modalidades: a) mensalmente, mediante retenção na fonte, das pessoas físicas assalariadas ou assemelhadas; b) por trimestre vencido, das "*corporations*" e dos "*individuals*" cuja renda provenha do exercício de uma profissão liberal, ou de aluguéis, lucros, ou de uma combinação destas categorias. Nos dois casos, o impôsto recolhido é calculado sôbre a renda percebida pelo contribuinte no exercício *financeiro corrente*, jamais na renda correspondente ao exercício *financeiro anterior*, como acontece no Brasil. É por isso que o sistema americano se chama, com inteira pro-

priedade, *pay-as-you-go system*, ou seja, *sistema de pagar no ato de ganhar, ou pouco depois de ganhar*. Os *hispano-parlantes* usam uma expressão mais simples e mais exata: *sistema de pagar en la marcha*.

No Brasil, ao contrário, o recolhimento do imposto de renda, salvo as parcelas retidas na fonte, é feito com uma defasagem que varia, em ordem decrescente, de 18 até 6 meses, entre o mês de auferição da renda e o mês do respectivo pagamento. Em períodos inflacionários, essa defasagem é altamente danosa para os cofres públicos, porque recebem importâncias cujo poder aquisitivo já está grandemente devastado pela inflação.

No caso do fisco americano, não só o imposto de renda correspondente a cada exercício financeiro é arrecadado mês a mês, *no curso do próprio exercício*, senão também que, como há milhões de pagamentos maiores do que os impostos devidos, a receita geral arrecadada é sempre *superior*, em alguns bilhões de dólares, à receita prevista. Isso significa que o fisco americano arrecada mais imposto de renda do que devia. Em consequência, parte considerável das atividades do Serviço de Rendas Internas, entre os dias 15 de abril e 30 de junho de cada ano, consiste na revisão e restituição a milhões de contribuintes, independentemente (em muitos casos) de iniciativa dos interessados, de importâncias recebidas a maior.

3. O Imposto de Renda Ortodoxo

Outra inferioridade do imposto de renda brasileiro em relação ao americano consiste no seguinte: no Brasil, o grosso do imposto de renda recai sobre as pessoas jurídicas: apenas cerca de 30% são pagos pelas pessoas físicas. Nos Estados Unidos ocorre exatamente o inverso: o grosso do imposto recai sobre as pessoas físicas: apenas 30% são pagos pelas pessoas jurídicas (*corporations*).

Ora, o imposto de renda genuíno, puro, é o que incide sobre as pessoas físicas, o que não pode ser transferido a ninguém, no todo ou em parte; o que representa verdadeira apropriação *definitiva* de parcela da renda do indivíduo pelo governo. Em outras palavras: o imposto de renda incidente sobre as pessoas físicas é, ine-

gavelmente, o que mais se amolda à obrigação social, que recai sobre todo membro das coletividades politicamente organizadas, de contribuir para o tesouro público, fundo comum de financiamento e promoção do bem-estar geral e manutenção das instituições públicas. Aqui se trata do imposto de renda inequívoco, ortodoxo.

No caso do imposto de renda incidente sobre as pessoas jurídicas, em muitas instâncias é possível transferir o ônus, pelo menos em parte, às respectivas clientelas. As empresas industriais, comerciais e bancárias dispõem de meios, notadamente nos períodos de inflação, de auferir lucros compensadores, assim como de distribuir outros benefícios, diretos e indiretos, a dirigentes e a empregados, às expensas do imposto de renda.

No caso das pessoas físicas, o ônus é total e fatalmente absorvido pelo contribuinte individual. Não há artifício de contabilidade que lhe faculte descarregá-lo sobre outrem. De acordo com a legislação atual do Brasil, o único meio, a que pode recorrer a pessoa física tributada, para evitar o ônus real do imposto de renda, é a fraude, o que automaticamente coloca o fraudador sob o risco iminente de pesadas multas, publicidade negativa e prisão.

Todavia, o progresso da tecnologia do imposto de renda somente se acentuará mais rapidamente no Brasil, quando o fisco passar a cobrar o tributo como faz o fisco americano, mensal ou trimestralmente, tomando para base de cálculo a renda do exercício financeiro corrente, não a do exercício financeiro anterior. Paralelamente, o progresso do imposto de renda brasileiro será tanto mais palpável quanto maior for o número de pessoas físicas que apresentarem declarações corretas e fidedignas e pagarem, sem tergiversação nem atraso, o imposto devido.

4. Modernização

Como pediam as circunstâncias, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda analisou profundamente o sistema tributário da União, concentrando-se, em especial, no imposto de renda. Para proceder a essa análise, ou em consequência dela, fez a Comissão copiosos levantamentos de leis, decretos, estatísticas, relatórios e fatos concernentes à administração fiscal.

Preocupou-se a Comissão, desde logo, com a modernização do impôsto, tomando a iniciativa, assim que se constituiu, de mandar elaborar estudos diversos conducentes à revisão das leis e regulamentos respectivos.

Os estudos preliminares foram feitos por vários especialistas, cabendo destacar, dentre êles, o Prof. Octavio Gouvêa de Bulhões, Mário Henrique Simonsen e José Luiz Bulhões Pedreira, que escreveram, respectivamente: *Discriminação e Generalização Tributária sobre a Renda*; *O Impôsto de Renda e a Inflação*; e *Revisão do Impôsto de Renda*.

Logo a seguir, a Comissão de Reforma contratou o Sr. Bulhões Pedreira para elaborar um anteprojeto de lei que, posteriormente, foi publicado sob o título de *Anteprojeto de Código do Impôsto de Renda*, volume n.º 3 da série de publicações da Comissão de Reforma e no qual se encontram, reproduzidos em anexos, os trabalhos acima citados.

Em que pêse à racionalidade do *Anteprojeto de Código do Impôsto de Renda*, que consolidava todos os dispositivos legais concernentes ao tributo, a Comissão de Reforma teve que alterá-lo em face das observações dos peritos fazendários, que consideraram ineqüível, no momento, algumas das inovações propostas.

Nada obstante, êsses estudos influíram sensivelmente nas alterações da legislação do impôsto de renda propostas, em 1964 e 1965, pela Comissão de Reforma. Dentre os pontos fundamentais dos anteprojetos sucessivamente encaminhados ao Ministro da Fazenda, por êste endossados e, por fim, convertidos em lei, podem salientar-se os seguintes:

a) estímulos fiscais adequados à poupança individual, representados pelo desconto (na renda bruta) de importâncias aplicadas em investimentos de interêsse econômico ou social para a coletividade;

b) incentivos fiscais à abertura do capital de sociedades anônimas e ao reinvestimento dos lucros realizados;

c) redução do imposto de renda incidente sobre a correção monetária do ativo imobilizado das empresas;

d) depreciação do ativo imobilizado das empresas com base nos valores corrigidos;

e) provisão para cobertura dos efeitos da desvalorização monetária sobre o capital de giro das empresas;

f) provisão compulsória, para indenizações trabalhistas, com aplicação de seu valor na aquisição de obrigações reajustáveis do Tesouro Nacional;

g) correção monetária dos débitos fiscais em atraso;

h) correção monetária do imposto devido sobre o lucro obtido por pessoas físicas em operações imobiliárias;

i) ampliação do sistema de arrecadação nas fontes;

j) extinção do imposto cedular sobre o rendimento líquido das pessoas físicas.

5. Relatório Shoup

Consoante se informa em outras partes deste *Relatório Final*, em agosto de 1964, a convite da Fundação Getúlio Vargas e sob os auspícios da USAID, veio ao Brasil, a fim de avaliar o sistema tributário brasileiro, o Prof. Carl Shoup, da Universidade de Colúmbia, considerado uma das maiores competências atuais em matéria de tributação.

A permanência do especialista em nosso país foi relativamente breve, mas suficiente para lhe permitir a redação do relatório que submeteu à Fundação Getúlio Vargas e a Comissão de Reforma editou, simultaneamente, em suas versões inglesa e portuguesa. ⁽²¹⁾

(21) V. O *Sistema Tributário Brasileiro* e *The Tax System of Brazil*, publicações n.ºs 4 e 5, respectivamente, desta série.

Apesar de passar em revista sumária e panorâmica o sistema tributário do Brasil, o relatório Shoup detém-se mais diligentemente no estudo do imposto de renda, estendendo sua análise ao referido Anteprojeto de Código. Cumpre assinalar que várias das recomendações submetidas pelo Prof. Shoup coincidiam com as que a Comissão já havia recebido dos estudiosos brasileiros, para a reformulação, por fim levada a efeito, embora por partes, da legislação do imposto de renda.

6. O Imposto de Renda e a Reforma Agrária

Vê-se, pelo enunciado de alguns dos itens constantes dêste capítulo, que o Governo Federal, perfilhando propostas e sugestões da Comissão de Reforma, ou formuladas com o concurso dela, utilizou intensivamente o imposto de renda como instrumento econômico e social, para conter a inflação, para estimular a poupança e o reinvestimento e ainda para a formação de recursos destinados a indenizações trabalhistas, e para outros fins igualmente não fiscais.

A Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, por exemplo, proposta pela Comissão de Reforma, e que dispõe sobre o Estatuto da Terra, representa outra instância em que o Governo lança mão do imposto de renda como instrumento do Poder Público para incentivar o desenvolvimento rural.

Com efeito, a referida lei estabelece novas diretrizes para a fixação do rendimento tributável da exploração agropecuária, das indústrias extrativas vegetal e animal e das de transformação de produtos agrícolas e pecuários exercitadas pelo produtor rural, com matéria-prima da propriedade explorada.

A regulamentação do Capítulo I do Título III da Lei 4.504, citada (Decreto n.º 56.792, de 26 de agosto de 1965), estreitou as relações entre o Estatuto da Terra e a legislação do imposto de renda, a fim de assegurar a consecução dos fins objetivados.

7. Nova Revisão do Imposto de Renda

Os estudos prosseguidos pela Comissão de Reforma confirmam a extraordinária plasticidade do imposto de renda, como instru-

mento, a um tempo, de política tributária, monetária e econômica. Em consequência de tais estudos e dos efeitos, nem sempre correspondentes à expectativa, da ação governamental contra a inflação, o imposto de renda sofreu diversas e freqüentes alterações, articuladas nas várias leis, fiscais ou não, que contém dispositivos pertinentes à sua incidência e administração.

Em consequência de propostas da Comissão de Reforma, nova revisão do imposto de renda ocorreu em novembro de 1964, quando a Lei n.º 4.506 introduziu modificações que afetam, por igual, os ônus das pessoas físicas e das pessoas jurídicas e a arrecadação do imposto na fonte.

Das medidas de maior relevância constantes dessa lei, que dizem respeito às pessoas físicas, cumpre destacar as seguintes:

a) ampliação do incentivo fiscal à poupança, elevando para 50% a percentagem em que podem ser computadas, como abatimentos da renda bruta individual, as quantias aplicadas nos investimentos de que trata a Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964, que autorizou a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, alterou a legislação do imposto de renda e deu outras providências;

b) melhor definição dos rendimentos brutos tributáveis e das deduções cedulares com êles relacionadas;

c) extinção do imposto cedular sobre rendimentos líquidos, ficando as pessoas físicas sujeitas apenas ao imposto progressivo, calculado sobre a renda líquida (conjunto de rendimentos líquidos das diversas cédulas);

d) extensão do regime de arrecadação nas fontes, mediante normas especiais, aos ausentes do território nacional, a serviço da Nação ou por motivo de estudos, que receberem remuneração em moeda estrangeira, através da Delegacia do Tesouro Brasileiro em Nova Iorque, ou de qualquer autarquia ou sociedade de economia mista, funcionando no exterior;

e) obrigação dos indivíduos que se dedicam à exploração agropecuária ou à das indústrias extrativas, vegetal e animal, de

possuírem e manterem escrituração legalizada, em livro registrado e autenticado, pelas repartições do Impôsto de Renda, ou, na falta destas, pela repartição arrecadadora competente do domicílio fiscal do produtor, quando sua receita bruta anual ultrapassar o limite previsto na lei.

Quanto à tributação das pessoas jurídicas, corajosas e amplas foram, também, as alterações introduzidas pela Lei n.º 4.506, dentre as quais é tópico destacar:

a) a instituição de escala para entrega das declarações de rendimentos das emprêsas individuais e das sociedades conforme sua constituição jurídica, com expedição da respectiva notificação de lançamento no ato do recebimento pela repartição fiscal;

b) a tributação mais suave das pessoas jurídicas que reinvestirem seus lucros, ao invés de distribuí-los;

c) a atenuação do ônus tributário das sociedades anônimas de capital aberto, definidas na mencionada lei;

d) a concessão, às emprêsas dedicadas à exploração agrícola e pecuária, do direito de deduzirem de seu lucro bruto as despesas realizadas com a conservação e proteção do solo e das águas, o custo do plantio de florestas e o gasto com a construção e manutenção de escolas primárias e vocacionais, hospitais e ambulatórios para os empregados;

e) a caracterização da distribuição disfarçada de lucros, sujeitando êstes a tributação especial;

f) a inclusão, entre as entidades isentas do impôsto de renda, das emprêsas individuais com receita bruta anual inferior a cinco milhões de cruzeiros;

g) a conceituação, como operações de pessoas jurídicas, de atividades anteriormente entendidas como exercidas apenas por pessoas físicas.

A Lei n.º 4.506 deu, ainda, particular ênfase à arrecadação do impôsto na fonte, tornando-a extensiva às comissões, corretagens, gratificações, honorários ou remunerações de valor excedente a

cem mil cruzeiros, auferidos no desempenho de atividades ou profissões autônomas, bem como aos aluguéis e juros pagos por pessoas jurídicas a pessoas físicas, e aos juros, quando superiores, em cada semestre, a quinze mil cruzeiros.

Similarmente, a Lei n.º 4.506 determinou que, a partir do exercício financeiro de 1965, os valores expressos em cruzeiros, na legislação do imposto de renda, fôsem atualizados anualmente em função de coeficientes de correção monetária estabelecidos pelo Conselho Nacional de Economia, desde que os índices gerais de preços se elevassem acima de 10% ao ano, ou de 15% em um triênio. E, do mesmo passo, o citado diploma legal estipulava que os valores até então indicados em salários-mínimos fôsem convertidos em cruzeiros, medida que veio revogar o sistema instituído pela Lei n.º 3.898, de 19 de maio de 1961.

8. Estímulos ao Aumento de Produtividade e à Contenção de Preços

Com a finalidade de criar estímulos mais vigorosos ao aumento de produtividade e à contenção de preços, foi decretada a Lei n.º 4.663, de 3 de junho de 1965, regulamentada pelo Decreto n.º 56.967, de 1.º de outubro do mesmo ano.

Diversos são os favores concedidos à empresa que demonstrar haver cumprido as normas legais indicativas da estabilização dos preços e do desenvolvimento da produção. Consistem em: *a)* redução do imposto que incide sobre os lucros das pessoas jurídicas e sobre a variação da correção monetária do ativo imobilizado; *b)* tratamento especial dispensado às reservas, inclusive à correspondente ao capital de giro próprio. Em contrapartida, a pessoa jurídica que haja elevado os preços acima do nível previsto na lei, dentro do período nesta indicado, pagará o imposto sobre os lucros à razão de 35%, ao invés da taxa normal de 28%, de que trata a lei.

A fim de incentivar a exportação, autorizou a Lei n.º 4.663 a dedução pela pessoa jurídica, durante os exercícios financeiros de 1966, 1967 e 1968, de seus lucros tributáveis, da parcela correspondente à exportação dos produtos manufaturados que, para tanto,

fôsem liberados pela Comissão de Comércio Exterior ⁽²²⁾. Idêntico favor fiscal foi concedido ao fabricante de produtos manufaturados vendidos no mercado interno, desde que o seu pagamento se faça, comprovadamente, em cruzeiros oriundos da utilização de divisas conversíveis provenientes de financiamentos a longo prazo, feitos por instituições internacionais ou entidades governamentais estrangeiras.

9. O Impôsto de Renda na Reforma do Mercado de Capitais

A Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965, que disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, recorreu também ao impôsto de renda para a consecução de seus objetivos.

Como incentivo às sociedades de capital aberto, excluiu da incidência do impôsto de renda arrecadado na fonte os dividendos distribuídos por sociedades anônimas daquele tipo, tanto no caso de serem nominativas as ações que os produzirem, quanto no caso de serem ações ao portador, desde que o seu titular se identifique. Nos casos de não identificação, os dividendos distribuídos por outras sociedades passaram a ser tributados à razão de 40%. *Per contra*, sôbre os dividendos distribuídos pelas sociedades anônimas de capital aberto incide apenas a taxa de 25%.

Fiel à política de estímulos fiscais à poupança, permitiu a Lei n.º 4.728, na apuração da renda líquida, o abatimento, nos limites fixados: a) dos dividendos, bonificações em dinheiro ou outros interêsses distribuídos por sociedades anônimas de capital aberto aos titulares de suas ações nominativas, nominativas endossáveis, ou ao portador, quando êste se identificar; b) dos juros recebidos de títulos da dívida pública federal, estadual e municipal, desde que subscritos voluntariamente; c) dos rendimentos distribuídos pelos fundos em condomínio e sociedades de investimentos.

(22) A Lei n.º 5.025, de 10 de junho de 1966, que "dispõe sôbre o intercâmbio comercial com o exterior, cria o Conselho Nacional do Comércio Exterior, e dá outras providências", transfere para êste órgão as atribuições até então exercidas pela Comissão de Comércio Exterior.

O mesmo tratamento terão, dentro também de certos limites, as importâncias aplicadas na subscrição voluntária de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, de títulos da dívida pública de emissão dos Estados e Municípios e de ações nominativas ou nominativas endossáveis de sociedade anônima de capital aberto, bem como as importâncias realmente pagas para a aquisição de quotas ou certificados de participação de fundos em condomínio ou ações de sociedades de investimentos.

Instituiu, por outro lado, o citado diploma legal, regime especial de tributação de determinadas operações imobiliárias, a fim de estimular a construção civil.

A Lei n.º 4.728 modificou o sistema de tributação do deságio concedido por pessoa jurídica a pessoa física na venda ou colocação, no mercado, de debêntures ou obrigações ao portador, letras de câmbio ou quaisquer outros títulos de crédito. Além de tributado na fonte, à razão da taxa de 15%, o deságio deverá ser incluído, obrigatoriamente, a partir do exercício financeiro de 1968, na declaração de rendimentos, para a incidência do imposto progressivo.

Finalmente, nos termos da Lei de Reforma do Mercado de Capitais, o imposto decorrente da atualização monetária dos valores dos bens do ativo imobilizado da pessoa jurídica passou a ser devido simultaneamente com a atualização, permanecendo o resultado desta registrado no passivo não exigível em conta com intuição própria, até sua aplicação, facultativa, no aumento do capital social.

10. Definição do Crime de Sonegação Fiscal

A experiência brasileira, acumulada ao longo de vários decênios, havia demonstrado que as multas fiscais não representam obstáculos eficazes contra a ação anti-social dos fraudadores de impostos.

No momento em que o Governo intensificava o combate contra a inflação, impondo sacrifícios a todos em busca da estabilidade econômica, era até imoral, que indivíduos, não raro detentores de

elevados recursos e preeminentes na sociedade, se mantivessem à margem das imposições teoricamente compulsórias do sistema tributário.

A Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965, que transforma em crime a sonegação fiscal, sujeitando o infrator à pena de detenção de seis meses a dois anos, além de multa pecuniária, surgiu como instrumento mais vulnerante contra os sonegadores contumazes.

No que diz respeito a imposto de renda, a citada lei autoriza o lançamento *ex officio* pelo critério de estimativa da renda presumível avaliada segundo os sinais exteriores ou ostensivos de riqueza, isto é, pelo padrão de vida mantido pelo sonegador e sua família, e revelado pelas despesas em geral. Eis a medida justa, certa e convincente de que carecia o fisco para prevenir e reprimir a fraude contra a Fazenda Nacional. O Governo vinha, aliás, de longa data, tentando por via legislativa obter a posse dessa arma.

11. Complementação da Reforma do Imposto de Renda

Ao encaminhar ao Congresso Nacional o anteprojeto que se transformou na Lei n.º 4.862, de 29 de novembro de 1965, tinha o Governo em vista completar a reforma do imposto de renda, especialmente em relação às pessoas físicas, mediante a reformulação, entre outras medidas, das alíquotas progressivas que servem de base para o cálculo do tributo, e a colocação, em termos uniformes, do abatimento relativo aos encargos de família e dependentes.

A tabela do imposto progressivo proposta pelo Poder Executivo logrou aprovação do Congresso, salvo na classe inicial, que pelo anteprojeto era de Cr\$ 1.200.000, mas foi elevada para Cr\$ 1.500.000. Mas, a unificação dos encargos de família e dependentes, constante da proposição governamental, foi aceita pelo Congresso, sem qualquer modificação, passando, assim, o abatimento daqueles encargos a ser feito na mesma base do relativo ao cônjuge, ou seja, importância correspondente à metade do mínimo de isenção legal.

A citada lei reformulou também, ampliando, as classes de renda líquida mensal tributável da tabela de cálculo do imposto arrecadado na fonte sobre os rendimentos de trabalho assalariado.

Além de haver reduzido de 15% para 10% a tributação do lucro obtido pelas pessoas físicas nas operações imobiliárias, a Lei n.º 4.862 isentou, dentro do programa de política habitacional inaugurado com a Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, os lucros provenientes da venda de propriedade imobiliária para residência, desde que adquirida ou construída pelo vendedor há mais de cinco anos. Tornou isentos também do imposto de renda, nos exercícios financeiros de 1966 e 1967, os rendimentos, inclusive deságios, das letras imobiliárias emitidas nos termos da citada Lei n.º 4.380. Permitiu, ainda, a partir de 1968, a inclusão, entre os abatimentos da renda bruta facultados às pessoas físicas, não só de 30% das quantias aplicadas na aquisição voluntária dos referidos títulos imobiliários, como, até certo limite, dos próprios juros por eles produzidos.

Traduzindo o empenho dos Podêres Públicos em resolver, ou pelo menos atenuar o problema da carência habitacional, a Lei n.º 4.862 dispensou do imposto de renda os juros e comissões devidos a instituições de natureza diversa, com sede no País ou no exterior, quando os respectivos empréstimos, além de contratados pelo Banco Nacional da Habitação, ou por este aprovados, em favor de entidades que integrem o sistema financeiro da habitação, se destinarem ao financiamento de construções residenciais.

A nova lei veio complementar, tornando-os extensivos ao exercício financeiro de 1967, os dispositivos da Lei n.º 4.663, de 3 de junho de 1965, que criou incentivos ao aumento da produtividade e à contenção dos preços, conforme já foi dito. Estabeleceu, ainda, medidas favoráveis ao reflorestamento, suplementando, neste particular, as constantes do Código Florestal aprovado pela Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, pelo cômputo de seu custo na fixação dos rendimentos líquidos tributáveis das pessoas físicas e das pessoas jurídicas.

Ainda no campo dos estímulos fiscais, mencionaremos os que a Lei n.º 4.862 concedeu à exportação, ratificando a isenção do imposto de renda descontado na fonte sobre as comissões pagas ou creditadas pelos exportadores de quaisquer produtos nacionais aos seus agentes no exterior, e ampliando-a aos juros de desconto, no estrangeiro, de cambiais de exportação, bem como às comis-

sões de banqueiros inerentes a êsses títulos. Da mesma isenção passaram a gozar os rendimentos atribuídos a domiciliados ou residentes no exterior, correspondentes a fretes, afretamentos, aluguéis, ou arrendamentos de embarcações marítimas e fluviais, ou de aeronaves estrangeiras, contratados por empresas nacionais e aprovados pelas autoridades competentes.

Coube, ainda, ao citado diploma legal, inaugurar sistema de crédito na declaração individual, para eliminar a bitributação dos rendimentos originados de fontes pagadoras situadas no exterior, recebidos por pessoa física domiciliada ou residente no Brasil.

Ao instituir novas bases para a correção monetária dos débitos fiscais em atraso, a Lei n.º 4.862 excluiu dessa exigência as multas e juros moratórios, limitando-os, ao mesmo tempo, a 30% do montante inicial da dívida. Não deixou, por outro lado, de atentar para o problema da restituição do indébito, baixando normas no sentido de acelerá-la com o mínimo de formalidades.

É de ressaltar, afinal, a faculdade que a Lei n.º 4.862 deu às pessoas físicas de retificarem as declarações de bens apresentadas nos exercícios financeiros de 1963, 1964 e 1965, sem quaisquer consequências de natureza fiscal.

Completando o quadro das alterações sofridas pelo impôsto de renda, cabe esclarecer que, no exercício financeiro de 1966, suas alíquotas foram cobradas com o acréscimo do adicional de 10%, nos termos do artigo 28 da Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965, que reajustou os vencimentos dos servidores, civis e militares, da União.

Oportuno é citar, também, a Emenda Constitucional n.º 18, já comentada neste relatório. Seus preceitos afetam o impôsto de renda, cuja legislação deverá ajustar-se ao que estipula a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

12. Consolidação e Regulamentação das Leis do Imposto de Renda

Após a promulgação da Lei n.º 4.506, de 30 de novembro de 1964, e nos termos do seu artigo 89, foi baixado o Decreto n.º 55.866, de 25 de março de 1965, que aprovou o Regulamento para a cobrança e fiscalização do imposto de renda, o qual compreendia não só os dispositivos da Lei n.º 4.506, como os das que foram expedidas depois de 10 de abril de 1963, data do Decreto n.º 51.900, que aprovara o Regulamento anterior.

A Lei n.º 4.862, de 29 de novembro de 1965, não obstante a contemporaneidade do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 55.866, de março desse mesmo ano, determinou ao Poder Executivo que a regulamentasse, consolidando num texto único toda a legislação sobre o imposto de renda. Em face da extensão das modificações introduzidas não somente pelo citado diploma legal como pelas leis que imediatamente o precederam, tal medida se tornara imperativa.

Dai, o Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 58.400, de 10 de maio de 1966, elaborado por uma comissão da qual participaram três membros da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, que deu toda a assistência necessária para a realização daquele trabalho.

Dentro da sistemática estabelecida pelo anterior, o Regulamento de 10 de maio ordenou a matéria em novos capítulos e seções, com alto senso técnico, tornando-a mais compreensível ao entendimento dos leigos.

O que foi dito neste capítulo impõe a conclusão de que, a partir de 1962 e, sobretudo, de 1964, o imposto de renda vem desempenhando papel cada dia mais importante no conjunto das atividades fiscais e econômicas do Governo Federal.

Além de haver, em 5 anos apenas, multiplicado sua arrecadação de 117 bilhões de cruzeiros, em 1962, para 1 trilhão e 500 bilhões, em 1966 — ou seja um crescimento quase igual a 1.300% —, o impôsto de renda tornou-se poderoso dispositivo de desenvolvimento econômico que o Governo vem manejaando eficientemente, a fim de atrair para o Nordeste e para a Amazônia investimentos, emprêsas industriais e agrícolas, milhares de empregos novos, aproveitamento de terras e matérias-primas, em suma: iniciativas, trabalho, produção e progresso.

Com efeito, a título de incentivos fiscais, tornados mais e mais convidativos (v. principalmente as Leis n.ºs 4.357, de 16 de julho de 1964, 4.504 e 4.506, de 30 de novembro de 1964, e 4.663, de 3 de junho de 1965), o Governo da União deixou de arrecadar contingentes cada vez mais significativos do impôsto de renda, a fim de acelerar investimentos industriais e agrícolas no Nordeste e na Amazônia. Os algarismos da tabela abaixo, que indicam os montantes do impôsto de renda não pagos ao fisco federal e canalizados para as citadas regiões, prescindem de comentários elucidativos.

<i>Anos</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Amazônia</i>	<i>Total</i>
1963	6	—	6
1964	27	5	32
1965	140	30	170
1966	320	80	400
Totais	493	115	608

(Em bilhões de cruzeiros)

Capítulo XXXII

IMPOSTOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS

Outra inovação merecedora de comentários, que aparece na Reforma Tributária Federal, é a presença de dois impostos *sui generis*, ambos da competência privativa da União, mas cujo produto não se destina ao fundo comum de pagamento (orçamento) das despesas governamentais: o imposto de exportação, anteriormente atribuído aos Estados, que foi transferido para a União, e o imposto sobre operações financeiras.

A minguada de melhor classificação, podemos chamá-los impostos extra-orçamentários. A Lei n.º 5.072, de 12 de agosto de 1966, por exemplo, declara (art. 1.º): “o imposto (de exportação) é de caráter exclusivamente monetário e cambial e tem por finalidade disciplinar os efeitos monetários decorrentes da variação de preços no mercado exterior e preservar as receitas de exportação”.

1. Imposto de Exportação

O imposto de exportação era uma fonte de recursos para reforçar os orçamentos ordinários dos Estados. Transferido para a competência da União, já não será utilizado como fonte de recursos orçamentários, porém, como dispositivo monetário de intervenção no comércio exterior. O imposto de exportação (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966), já em vigor, somente incidirá sobre aqueles produtos sujeitos a grandes flutuações de preços no mercado internacional e apenas para, mediante a tributação dos possíveis lucros excessivos (excedentes de preços nas conjunturas de alta nos mercados internacionais), evitar que isso influa subversiva ou negativamente na formação dos custos e preços no mercado interno.

Assim considerado, o imposto de exportação adquire as características de válvula econômica e visa a estabilizar os custos e preços internos desses produtos, quando sobrevierem grandes flutuações no mercado internacional dos preços de produtos exportáveis pelo Brasil. Nas conjunturas de alta, arrecada-se o imposto, o produto da arrecadação acumula-se, transforma-se em reservas monetárias destinadas a socorrer a própria economia de exportação nas conjunturas desfavoráveis aos produtos brasileiros. Trata-se de um imposto caracterizado pela flexibilidade, que permanece como arma disponível e dúctil para ser utilizada, tática ou estrategicamente, em momentos oportunos. Quando as cotações internacionais se mantiverem estáveis ou revelarem tendência baixista, o imposto será atenuado, podendo mesmo não ser cobrado sobre a exportação de nenhum produto. Como instrumento potencial, será utilizado pelo Governo, isto sim, exclusivamente nas conjunturas em que a elevação de preços internacionais aconselhar a retirada do sobrepreço, para evitar distorções nos custos internos.

No caso do imposto de exportação, não houve simplesmente transferência de competência para cobrá-lo do âmbito dos Estados para o âmbito Federal. O tributo foi radicalmente reformulado. A Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, diz taxativamente:

“Art. 28. A receita líquida do imposto destina-se à formação de reservas monetárias, na forma da Lei.”

Se as circunstâncias permitirem a formação de reservas monetárias de monta, que habilitem o governo a fazer uso delas como elemento reajustador dos custos e preços internos, quando ocorrerem flutuações oriundas do mercado internacional, é admissível a hipótese de o imposto de exportação permanecer por longos períodos, e até permanentemente, em estado de mero instrumento potencial, sem incidir sobre a exportação de nenhum produto.

A Emenda Constitucional n.º 18 dá competência ao Poder Executivo (artigo 7.º, §1.º) para, “nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo” dos impostos de importação e exportação, “a fim de ajustá-los aos objetivos da política cambial e de comércio exterior”.

Essa competência, no que se refere ao imposto de exportação, foi nominalmente delegada ao Conselho Monetário Nacional, que, tendo em vista a sua finalidade, poderá: *a)* determinar a oportunidade de sua cobrança ou de sua eliminação; *b)* aprovar a lista de produtos sujeitos ao tributo; *c)* fixar a respectiva tabela de alíquotas, observadas as limitações da lei (ver artigo 3.º da Lei n.º 5.072, de 12 de agosto de 1966).

2. Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro

A Emenda Constitucional n.º 18 confere à União competência privativa para decretar o tributo a que deu a denominação descritiva de “imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários”. Trata-se, em verdade, de uma competência potencial ampla, com base na qual a União pode decretar um, dois ou mais impostos, desde que tenham como fato gerador uma das transações seguintes (artigo 63 da Lei n.º 5.172):

- a)* a efetivação de empréstimo, mediante entrega parcial ou total do montante emprestado ou pôsto à disposição do tomador;
- b)* a efetivação de operação de câmbio, isto é, a entrega de moeda nacional ou estrangeira (ou de documento que a represente), ou a sua colocação à disposição do comprador, em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional negociada;
- c)* a efetivação de operação de seguro, isto é, a emissão de apólice ou documento equivalente, ou recebimento de prêmio;
- d)* a emissão, transmissão, pagamento ou resgate de títulos ou valores mobiliários.

Ao fazer uso dessa competência, porém, a União limitou-se a instituir (Lei n.º 5.143) um tributo, a que chamou especificamente “imposto sobre operações financeiras” e que incide apenas sobre as operações indicadas nas alíneas *a* e *c* do parágrafo anterior (crédito e seguro).

Este imposto representa uma espécie de resíduo estilizado e altamente simplificado do antigo imposto do sêlo.

Assim, uma vez em vigor o novo Sistema Tributário Nacional, nenhum imposto, exceto o de renda, incidirá sobre as operações de câmbio e sobre a circulação de títulos e valores mobiliários. O imposto sobre operações financeiras limitar-se-á às operações de empréstimo e seguro. Em lugar de tudo quanto existia em matéria de imposto do sêlo — esta herança do fisco reinol — haverá apenas o que incide sobre o saldo mensal dos empréstimos realizados pelos Bancos e outras instituições financeiras, e sobre a receita de prêmios e seguros. Os contribuintes particulares, pessoas físicas ou jurídicas, foram libertados das antigas formalidades e incidências do imposto do sêlo. Exclusivamente as instituições financeiras e seguradoras serão contribuintes do imposto sobre operações financeiras.

O imposto do sêlo foi simplesmente banido do Sistema Tributário Federal. Conseqüentemente, ficaram isentos dele e das formalidades burocráticas correspondentes: os financiamentos feitos pelo comércio e pela indústria, os adiantamentos, os contratos, as notas promissórias emitidas entre particulares, em suma, todas as inumeráveis operações anteriormente sujeitas a suas complicadas incidências.

As alíquotas iniciais fixadas para cobrança do imposto sobre operações financeiras (Lei n.º 5.143, artigo 3.º) são as seguintes:

0,3% sobre os empréstimos de qualquer modalidade, as aberturas de crédito e os descontos de títulos;

1,0% sobre os seguros de vida e congêneres e de acidentes pessoais e de trabalho;

2,0% sobre os seguros de bens, valores, coisas e outros não especificados, excluídos o resseguro, o seguro de crédito de exportação e o de transporte de mercadorias em viagens internacionais.

O imposto será pago pelas instituições financeiras e seguradoras, incidindo sobre a soma das operações tributadas: o valor glo-

bal dos saldos de empréstimos, de abertura de crédito e de desconto de títulos, apurados mensalmente, no caso das primeiras; o valor global dos prêmios recebidos em cada mês, no caso das segundas.

Vale repetir que o produto dêste impôsto tampouco representa *receita orçamentária comum*, destinada ao financiamento das despesas de custeio e outras do Governo Federal. Diz o artigo 67 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966:

“A receita líquida do impôsto destina-se à formação de reservas monetárias, na forma da Lei.”

Estas reservas, uma vez existentes, serão como que devolvidas pelo Banco Central da República do Brasil, diretamente, ou através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, ao setor privado. Quando manipuladas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, assumirão a forma de operações de financiamento; quando pelo Banco Central, serão mobilizadas através das próprias instituições financeiras, como instrumento regulador do mercado de capitais. Conseqüentemente, o produto do impôsto sobre operações financeiras nada retira dos mercados financeiros e de capitais: ser-lhes-á restituído, em momentos críticos, de acôrdo com as conveniências da conjuntura. Trata-se em outras palavras, da formação de fundos especiais de reserva — verdadeiros fundos de previdência financeira — que se destinam integralmente ao financiamento dos setores privados, à assistência aos bancos e instituições financeiras e ainda ao reajustamento do mercado de capitais.

Aqui também poderá sobrevir uma tendência ao desaparecimento gradual do impôsto, desde que as reservas monetárias por êle formadas atinjam a níveis satisfatórios para os fins a que se destinam.

A exemplo do que se dispôs sobre os impostos de exportação e importação, a Emenda Constitucional n.º 18 (artigo 14, § 1.º) dá competência ao Poder Executivo para, “nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cál-

culo do impôsto" sôbre operações de crédito, câmbio e seguro, e sôbre operações relativas a títulos e valôres mobiliários, "a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária".

Essa competência foi igualmente delegada ao Conselho Monetário Nacional (Lei n.º 5.143, artigo 10), que poderá elevar ou baixar as alíquotas do impôsto, condicionando-as "aos objetivos da política monetária" do Governo ⁽²³⁾. Dentro do espírito da legislação vigente, a suspensão temporária e a própria extinção virtual do impôsto são admissíveis, bastando, para isso, que sua razão de ser — como instrumento de intervenção no mercado financeiro, ou como fonte de formação de reservas monetárias — se modifique ou desapareça.

(23) Com efeito, a Resolução n.º 40, de 28 de outubro de 1966, do Banco Central da República do Brasil, altera as alíquotas fixadas pela Lei n.º 5.143.

Capítulo XXXIII

TAXAS

A taxa é, por definição, um tributo arcaico ou arcaizante. Sua ascendência colonial, ou mais propriamente dito, seu cunho reinol é notório e indisfarçável. Nos sistemas tributários modernos, a taxa somente deve ser cobrada e paga em consequência de prestação inequívoca e mensurável de um serviço público a contribuintes individuais.

As considerações expendidas no Capítulo XXII — O Campo Residual e as Taxas — *per se* já haviam predisposto a Comissão de Reforma a extinguir o maior número possível de taxas federais, bem como a disciplinar de maneira exemplar as que fôsem mantidas ou criadas.

Sucedee que os levantamentos mandados proceder pelo Setor de Documentação revelaram, ou antes confirmaram esta situação já bem conhecida: a maioria das taxas figurantes e arroladas no Orçamento de Receita da União, além de obsoletas, eram negligenciáveis como fontes de renda pública.

Eis alguns dados estatísticos, extraídos dos *Balanços Gerais da União*, sobre o produto arrecadado, nos últimos quatro anos, das taxas seguintes:

TAXAS	1963 Cr\$	1964 Cr\$	1965 Cr\$	1966 Cr\$
Taxa de inspecção sanitária	1.301.474	1.243.021	1.104.818	76.612
Taxa de classificação de avaliação de quartzo	34.836	45.357	1.354.151	38.212
Taxa de fiscalização de vinhos e derivados	1.582.539	2.653.602	1.485.575	4.508.841
Taxa de visita às embarcações nos portos	364.472	32.473	2.204.249	208.147
Taxa de registro e licenciamento de instalações de beneficiamento de algodão e outras plantas têxteis ..	520	983.037	47.130	—
Taxa de registro de associações de mútuos e outras organizações de previdência social	7.360	43.807	2.100.543	150
Taxa de registro dos compradores autorizados, lapidários, fabricantes e comerciantes de jóias e obras de ourives	68.854	647.880	90.949	13.180
Cota do imposto sindical ..	3.313	748	187.486	1.500

Levada pelo intuito de dar conteúdo prático às medidas recomendadas no Projeto da Emenda Constitucional n.º 18, a Comissão de Reforma propôs e obteve, por intermédio de alterações das leis tributárias, a extinção dos seguintes tributos (Decreto-Lei n.º 34, de 18 de novembro de 1966):

1 — Imposto sobre operações a termo (Decreto n.º 20.116, de 17 de junho de 1931);

2 — Imposto sobre capitais empregados em hipotecas (Decreto n.º 21.949, de 12 de outubro de 1932);

3 — Sêlo penitenciário (Decreto-Lei n.º 1.726, de 1.º de novembro de 1939);

4 — Sêlo especial para a aposentadoria dos serventuários da justiça (Decreto-Lei n.º 3.164, de 31 de março de 1941);

5 — Cota de fiscalização de loterias (Decreto-Lei n.º 6.259, de 10 de fevereiro de 1944 — art. 15);

6 — Cota semestral das empresas que distribuem prêmios por sorteio (Decreto-Lei n.º 7.930, de 3 de setembro de 1945 — art. 5.º);

7 — Taxa judiciária federal e da Justiça local do Distrito Federal (Decreto n.º 3.312, de 17 de junho de 1899);

8 — Taxa de registro das associações de auxílios mútuos e outras organizações (Decreto n.º 24.784, de 14 de julho de 1934);

9 — Taxa de classificação e avaliação de pedras preciosas (Decreto-Lei n.º 466, de 4 de junho de 1938);

10 — Taxa de registro de compradores autorizados, lapidários, fabricantes e comerciantes de jóias e obras de ourives (Decreto-Lei n.º 466, de 4 de junho de 1938);

11 — Taxa de censura (Decreto-Lei n.º 1.949, de 30 de dezembro de 1939);

12 — Taxa de exploração de energia elétrica (Decreto-Lei n.º 2.281, de 5 de junho de 1940);

13 — Taxa de classificação e avaliação de quartzo (Decreto-Lei n.º 3.076, de 26 de fevereiro de 1941);

14 — Taxa de recuperação pecuária e fomento rural (Lei n.º 1.002, de 24 de dezembro de 1949).

Complementando o elenco de medidas recomendadas, propôs ainda a Comissão de Reforma que o impôsto sôbre loterias (Decreto-Lei n.º 6.259, de 10 de fevereiro de 1944), o impôsto sôbre o

valor de prêmios distribuídos por sorteio (Decreto-Lei n.º 7.930, de 3 de setembro de 1945 — art. 8.º, b, e art. 33) e o imposto sobre faróis (Lei n.º 4.202, de 6 de fevereiro de 1963) passassem a ser arrecadados sob as denominações, respectivamente, de taxa de exploração de loterias, taxa de distribuição de prêmios e taxa de utilização de faróis.

Os estudos iniciados pela Comissão de Reforma sobre as origens, as formalidades, o produto e as demais consequências das taxas federais foram prosseguidos pela Comissão de Eficiência do Ministério da Fazenda e pelo Gabinete do Ministro. Como resultado desse prolongamento de esforços, extinguíram-se também, posteriormente, os tributos seguintes:

- 1 — Imposto sobre vales para brindes;
- 2 — Taxa fitossanitária;
- 3 — Taxa de expurgo das embarcações;
- 4 — Taxa de classificação comercial e fiscalização da exportação de produtos diversos;
- 5 — Taxa de visita às embarcações nos portos;
- 6 — Taxa de serviços federais;
- 7 — Taxa sobre a produção efetiva das minas;
- 8 — Taxa sobre o carvão nacional entregue ao mercado;
- 9 — Taxa sobre prêmios de corridas de cavalos.

Em virtude da iniciativa renovadora e sistematizadora dessa província do sistema tributário federal, tomada durante o curso de seus trabalhos pela Comissão de Reforma, podemos registrar que, das quase quatro dezenas de taxas e tributos miúdos, que vegetavam no sistema, à maneira de cipoal na floresta, hoje figuram no Orçamento de Receita da União apenas os dez seguintes:

- 1 — Taxa de inspeção sanitária;
- 2 — Taxa de desinfecção;
- 3 — Taxa de fiscalização de vinhos e derivados;
- 4 — Taxa de previdência social;
- 5 — Contribuição para fiscalização de empresas de estrada de ferro, concessionárias de portos, companhias de seguros, e outras;

- 6 — Taxa de registro e licenciamento de instalações de beneficiamento de algodão e outras plantas têxteis;
- 7 — Taxa de despacho aduaneiro;
- 8 — Taxa militar;
- 9 — Sêlo eleitoral (de criação recente);
- 10 — Sêlo "Pró-Fauna".

Graças ao apoio irrestrito que recebeu das autoridades do Ministério da Fazenda, principalmente do Ministro Octávio Gouvêa de Bulhões, a Comissão de Reforma pretendia e obteve, no terreno das taxas, os três resultados seguintes:

a) a eliminação de tôdas as taxas inexpressivas e vários impostos igualmente negligenciáveis, que eram cobrados sob o rótulo de taxas e vice-versa (por exemplo, a taxa de recuperação pecuária e fomento rural na realidade era um impôsto, e o impôsto sôbre o valor de prêmios distribuídos por sorteio era na realidade uma taxa);

b) a supressão simultânea de formalidades burocratizantes, ecos renitentes das práticas coloniais, devoradoras de tempo e causadoras de irritação, que o pagamento de muitas das taxas ora extintas impunha desnecessariamente ao público e ao fisco;

c) a sistematização da nomenclatura do sistema tributário, de maneira que todos os impostos hoje existentes são assim chamados, o mesmo acontecendo às taxas.

PARTE IV

**REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
DO MINISTÉRIO DA FAZENDA**

Capítulo XXXIV

O ANTEPROJETO DE REESTRUTURAÇÃO

Deve-se a W. F. Willoughby, cientista político americano, autor do segundo compêndio de administração geral de que há notícia na literatura pertinente ⁽²⁴⁾, a classificação dicotômica das atividades governamentais:

- a) *atividades funcionais*
- b) *atividades institucionais*.

Por *atividades funcionais* entendem-se aquelas que o Estado empreende e desempenha para perseguir e realizar seus fins, segundo a filosofia política dominante no momento. Esta filosofia oscila, naturalmente, em cada povo, com aquilo a que Ortega y Gasset chamou *altura histórica*, expressão que veicula, aproximadamente, o mesmo sentido do que os ingleses e americanos chamam *the state of arts*, isto é, o nível ético-cultural-científico da humanidade num dado momento. As *atividades funcionais* confundem-se, pois, com os fins.

Por *atividades institucionais* entendem-se as que o Estado exerce a fim de se apetrechar (reunir e combinar os meios corpóreos e incorpóreos de ação) para levar a efeito as *atividades funcionais*. As *atividades institucionais* confundem-se, pois, com os meios.

Parece estar em marcha um processo histórico, acelerado pelas conseqüências da Segunda Guerra Mundial, no sentido de atrair,

(24) *Principles of Public Administration*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1927, pp. 45 e 46.

em todos os países, ricos ou pobres, adiantados ou atrasados, as preferências gerais pela filosofia política que tem por lema o desenvolvimento econômico e social. Em verdade, a filosofia política dominante no mundo, nesta sétima década do século, independentemente das colorações ideológicas vigentes e das infidelidades praticadas contra a democracia nos diferentes países, é a que exige o Estado do Bem-Estar, mais ou menos como esboçado, mas ainda em "processo de aparecimento", por Gunnar Myrdal, em seu livro intitulado *Beyond the Welfare State*. ⁽²⁵⁾

Segundo essa filosofia, cabe ao Estado promover e proteger o bem-estar da maioria, senão da totalidade dos cidadãos que integram as sociedades politicamente organizadas: Brasil, França, Indonésia, Israel, Gana, Japão e assim por diante.

Falando em tom de historiador, Gunnar Myrdal registra no livro citado a observação de que, na segunda metade do século XX, todos os países ricos do Ocidente evoluíram para o Estado do Bem-Estar democrático, assumindo compromissos explícitos com o desenvolvimento econômico, pleno emprego, igualdade de oportunidade para os jovens, previdência social e padrões mínimos de vida, protegidos no que concerne à renda, à alimentação, habitação, saúde e educação, para todos os habitantes. Esse compromisso do Estado com o bem-estar adquiriu, nos Estados Unidos, tal nitidez, que chegou a assumir a fórmula pré-paradisiaca da *Great Society*, como visualizada e preconizada pelo Presidente Lyndon B. Johnson.

Nem só os países ricos, porém, estão empolgados pela filosofia política do encurtamento histórico do período de preparação para o pleno bem-estar social. A verdade é que os países subdesenvolvidos — e alguns deles ainda com afã mais vivo do que os países ricos — também estão firmando, ou já firmaram, compromissos solenes com o desenvolvimento econômico, deliberadamente para atingir o estágio do pleno emprego, da igualdade de oportunidade para os jovens, da elevação dos padrões de vida, da multiplicação das oportunidades culturais etc.

(25) Myrdal, Gunnar, *Beyond the Welfare State*, Gerald Duckworth & Co. Ltd. Londres, 1960, p. 45.

Em verdade, o compromisso do Estado com a política desenvolvimentista, a fim de acelerar e ampliar o bem-estar geral, parece haver tomado conta do mundo.

Em qualquer latitude do globo terrestre, em que haja governos constituídos — nacionais, estaduais ou provinciais, locais ou municipais — compete-lhes, prioritariamente, identificar, equacionar e resolver os problemas coletivos de cuja solução advenha o maior bem para o maior número. A tônica, o móvel supremo, a inspiração central da ação de todo governo, consoante a filosofia política que permeia o terceiro quartel do século XX, é a máxima conveniência social, ou, em certas circunstâncias, o mínimo sacrifício coletivo.

Entendido o termo, nesta instância, como o conjunto de poderes públicos existentes nos três níveis de governo, o Estado, no Brasil, parece inteiramente guiado pela filosofia política do desenvolvimento, a fim de acelerar o progresso econômico e social e, conseqüentemente, aumentar o quinhão de segurança econômica e bem-estar social e de oportunidades culturais da maioria, senão da totalidade de seus habitantes.

A consecução da máxima vantagem social pressupõe a prestação, pelo Estado, a seus habitantes, de benefícios não econômicos e econômicos. Os não econômicos são, principalmente, a defesa nacional, a manutenção da ordem interna, a proteção dos direitos e da integridade física e da propriedade. Os benefícios econômicos são principalmente, como opina Hugh Dalton, o aumento da capacidade produtiva, a organização racional da produção, a melhoria da composição e dos padrões da produção, a redução da desigualdade de rendas entre os indivíduos e famílias, a diminuição das flutuações que se verificam na renda de determinados grupos sociais, especialmente nas camadas demográficas menos providas. (26)

Como se vê, os benefícios não econômicos se confundem com as funções essenciais do Estado. Se deixa de prover à defesa da população contra ataques externos, o Estado, *ipso facto*, cai em

(26) Dalton, Hugh, *Princípios de Finanças Públicas*, tradução portuguesa, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1960, pp. 7-15.

colapso, pelo menos temporariamente, passando à condição de território ocupado e espoliado, como aconteceu com a Polônia em 1939 e com a França em 1941, para citar apenas dois exemplos recentes. Se, por outro lado, não proporciona os serviços de proteção à vida e à propriedade e a manutenção da ordem interna, geralmente a cargo de tribunais, câortes de justiça e corpos de polícia, o Estado cessa imediatamente de existir como tal, sendo substituído pelo caos, pela guerra civil, ou pela anarquia.

Os não econômicos, que garantem a defesa nacional e a ordem interna, e os benefícios econômicos, que se refletem na melhoria qualitativa e quantitativa da produção e na melhoria da distribuição, obviamente estão em harmonia com o cânone da máxima conveniência social. Sabe-se que, apesar de indivisível, e mesmo intangível, a proteção coletiva, a que hoje no Brasil se chama *segurança nacional*, beneficia particularmente cada indivíduo; que o aumento da produção significa maior disponibilidade de recursos sociais; que a melhoria da distribuição (criar condições para que cada um receba maiores quantidades de bens indispensáveis de melhor qualidade) representa um esforço no sentido de diminuir as desigualdades individuais de fortuna, renda, capacidade, saúde e ambições.

Consoante o que ficou dito nos parágrafos anteriores, as *atividades funcionais* podem variar e efetivamente variam no tempo e no espaço, segundo a conjuntura econômica, política e social prevalecente em dado momento em dado país.

Mas, as atividades que Willoughby classificou como *institucionais*, isto é, os *meios* de que o Estado se serve para atingir os fins (*atividades funcionais*), são implacavelmente os mesmos em número e espécie.

É impossível fazer-se uma lista exaustiva de todos os fins perseguidos pelas empresas públicas, porque os objetivos sociais, para cuja consecução se criam as unidades administrativas (ministérios, departamentos, autarquias, empresas públicas, fundações etc.), somente são limitados pela imaginação humana. *Per contra*, os meios conhecidos de que as empresas se servem para realizar seus fins, quaisquer que estes sejam, não chegam a vinte. São meios po-

líticos (direção, coordenação e contróle), meios profissionais (pesquisa, previsão, planejamento, organização, assessoramento geral), meios corpóreos ou tangíveis (pessoal, dinheiro, edifícios e instalações, equipamento, material de consumo e documentação) e meios psicológicos (relações públicas e relações humanas).

A análise da prática universal desvenda que os governos nacionais, ao organizarem o Poder Executivo, geralmente o dividem em departamentos verticais de hierarquia superior, ordinariamente chamados ministérios, para realizar as atividades funcionais: promover a educação, defender a saúde pública, garantir a integridade nacional contra ataques externos e desordens internas, preservar a ordem pública, fomentar a agricultura e a indústria etc.

A observação das práticas universais revela, igualmente, que as chamadas *atividades institucionais* são organizadas em departamentos chamados horizontais, isto é, que se incumbem de executar funções de apoio ou lastro, de prover os meios necessários, a fim de que os departamentos *verticais* possam dedicar-se inteiramente à promoção das atividades institucionais.

Talvez porque a atividade institucional de obter os recursos financeiros de que dependem as outras seja historicamente considerada muito importante, ao lado dos Ministérios que cuidam das atividades funcionais se encontra, no Poder Executivo de todos os países, um Ministério encarregado dessa função — Ministério da Fazenda, Ministério das Finanças, Ministério do Tesouro e outras denominações semelhantes.

É curial que nenhum governo existe para arrecadar impostos, que é a função principal dos órgãos fazendários, mas arrecada impostos para financiar as atividades das unidades que se ocupam com os fins do Estado.

Antes da Independência, as funções tradicionais de arrecadar impostos, custodiar os dinheiros arrecadados, contabilizá-los e desembolsá-los eram desempenhadas no Brasil por um conjunto de entidades e pessoas a que D. João VI, quando transferiu a sede do seu Império de Portugal para o Brasil, chamava "a minha Fazenda

Real", assim como chamava o conjunto de habitantes do país os "meus vassalos".

Declarada a Independência, ao tratar da "Fazenda Nacional", na primeira Constituição, tanto no Projeto organizado pelo Conselho de Estado sobre as bases apresentadas por D. Pedro I, quanto na Constituição finalmente outorgada pelo Imperador, em 25 de março de 1824, se dispõe que "a receita e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de — Tesouro Nacional — onde em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias do Império". (27)

Assim, historicamente, a gestão da Fazenda Nacional, quando passou a ter existência constitucional no país, foi confiada a um Tribunal, "debaixo do nome de Tesouro Nacional".

Em capítulo anterior, o que trata do Ministério (Gabinete), diz a Constituição Política do Império (artigo 131): "Haverá diferentes Secretarias de Estado. A lei designará os negócios pertencentes a cada uma, o seu número; as reunirá ou separará, como mais convier". No artigo seguinte, a Constituição declara que "os Ministros de Estado referendarão ou assinarão todos os atos do Poder Executivo, sem o que não poderão ter execução".

A simples leitura desses textos deixa claro que a entidade encarregada da Fazenda Nacional não surgiu como Secretaria de Estado, mas "debaixo do nome de Tesouro Nacional", embora sob a direção de um preposto do Imperador cujo título era Ministro de Estado da Fazenda.

O fato de o Tribunal chamado Tesouro Nacional ser dirigido unipessoalmente por uma autoridade cujo título era Ministro de Estado da Fazenda acabou por introduzir e consolidar a designação Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, ao invés de, por exemplo, Tribunal do Tesouro Nacional.

(27) Art. 170 da *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824, *Imprensa Nacional*, 1946.

Por extensa, esta denominação passou a ser abreviada — Ministério da Fazenda, como aconteceu, aliás, com as demais Secretarias de Estado.

Se, como geralmente se crê, a gestão segura da Fazenda pressupõe equilíbrio orçamentário, isto é, paridade entre receita e despesa, o Ministério da Fazenda do Brasil jamais desempenhou satisfatoriamente sua missão. Com efeito, ao longo de 145 anos de existência independente, — no reinado de Pedro I, nos dez anos de Regência, no longo reinado de Pedro II e nos setenta e oito anos da acidentada história da República, — a Fazenda Nacional foi sempre administrada sob o signo do *deficit* orçamentário, salvantes algumas raras exceções, que se podem contar nos dedos.

Segundo Amaro Cavalcânti, que chegou a Ministro do Supremo Tribunal Federal, durante toda a vida do Império somente houve pequenos saldos positivos em oito exercícios financeiros (1827, 1833-1834, 1834-1835, 1845-1846, 1846-1847, 1852-1853; 1856-1857 e 1888).. (28)

Comentando a tabela por êle organizada, "Receita e Despesa Pública", escreveu Amaro Cavalcânti: "Das cifras supra-referidas, verifica-se: que o total dos saldos apenas atingiu, em oito exercícios, à soma de 24.697:990\$787, ao passo que, a soma dos *deficits* subiu a 880.452:674\$117, dando uma média anual, no período de 62 anos, de 14.200:849\$582, da qual, deduzida a importância supra dos saldos, restam, como média anual a descoberto, 13.802:494\$892." (29)

Com a desvalorização progressiva da moeda brasileira e as duas mudanças de unidade monetária, do *mil réis* para o cruzeiro, em 1941, e do *cruzeiro* para o cruzeiro novo, em 1967, a mensagem significativa desses algarismos compilados por Amaro Cavalcânti passa despercebida, se não fôr explicitamente apontada. Esses levantamentos, mais tarde confirmados por Leopoldo de Bulhões, indicam que, ao ser proclamada a República, o passivo financeiro

(28) Cavalcânti, Amaro, *Resenha Financeira do Ex-Império do Brasil*, Imprensa Nacional, 1890, pp. 328/29 e 333.

(29) *Op. cit. loc. cit.*

herdado do Império era superior a 850.000 contos de réis. A fim de se dar uma idéia sobre a ordem de grandeza dessa importância, basta dizer que a receita do Império, arrecadada em 1888, foi de 151.000 contos e que, então, o papel-moeda em circulação era de 189.000 contos. Isto significa que a receita do exercício financeiro e o papel-moeda em circulação, somados, não chegavam para cobrir sequer a metade do passivo financeiro legado à República pelas finanças imperiais.

Tomando-se o equilíbrio orçamentário como fiel de balança, não se pode afirmar, porém, que as finanças públicas tenham sido mais bem administradas durante a República do que o foram durante o Império. Os fatos comprovam que em tôdas as épocas, desde que o Brasil se tornou país independente, sob todos os regimes, no Primeiro Império, na Regência, no Segundo Império, na Primeira República, na Segunda e na Terceira Repúblicas, na Ditadura, no Estado Nôvo, no período do Plano SALTE, no do Programa de Metas, na Revolução, no Plano de Ação Econômica do Governo, a regra na gestão das finanças públicas brasileiras tem sido invariavelmente o *deficit*; o *superavit*, a rara exceção. Cabendo assinalar, porém, que no govêrno extraordinariamente fecundo de Rodrigues Alves (1902-1906), dos quatro exercícios financeiros do quadriênio, sendo Ministro da Fazenda José Leopoldo Bulhões Jardim, apenas em um ano houve *deficit*, ainda assim, menor do que o *superavit* verificado em qualquer dos outros três exercícios.

Repita-se, pois: se a pedra de toque da boa gestão financeira é o equilíbrio orçamentário, o Ministério da Fazenda, em que pèse aos esforços tremendos feitos por muitos de seus titulares, não apresenta aquilo a que se poderia chamar *good record*, ou boa tradição.

É, sem dúvida, o Ministério em cuja intimidade se testemunha ao vivo o drama do país subdesenvolvido, a braços com tantos e tamanhos problemas pendentes de solução, e dispondo apenas de poucos recursos para atender, de cada vez, a alguns deles. Em verdade, é no Ministério da Fazenda que se torna mais agudo o conflito permanente entre os problemas e interesses regionais e de grupos, de um lado, e a insuficiência dos recursos orçamentários, de outro.

Isso explica a constância com que as rendas orçamentárias sempre foram superestimadas no orçamento votado pelo Congresso e a corrente contínua de empenhos, pedidos e reclamações que pressionam o titular da Pasta para fazer aquilo que, na linguagem corrente, passou a ser chamado *liberação de verbas*.

Seria ingenuidade atribuir as crônicas aperturas financeiras do Governo Federal, seja à organização do Ministério da Fazenda, seja às leis tributárias, seja ao seu corpo de funcionários. Mas, por motivos ainda não completamente analisados — e apesar de tôdas as tentativas feitas, muitas das quais surgidas de dentro de seu próprio bôjo, é certo — o Ministério da Fazenda se tem mostrado mais refratário à reorganização.

Tratando dessa constante impermeabilidade do Ministério às tentativas de modernização, afirmava a Comissão de Reforma, no *Relatório Preliminar*, em maio de 1964: “a estrutura obsoleta do Ministério da Fazenda, a mesma que lhe foi dada pela reforma Osvaldo Aranha, em 1934, ainda permanece de pé, quase intacta...”

A lista dos órgãos que integrariam o Ministério da Fazenda, constante do Anteprojeto de Reforma Administrativa do Presidente Getúlio Vargas, mandado elaborar em 1952 e submetido ao Congresso em agosto de 1953, era a seguinte:

1. Gabinete do Ministro;
2. Alfândegas;
3. Biblioteca;
4. Caixa de Amortização;
5. Câmara de Reajustamento Econômico;
6. Casa da Moeda;
7. Comissão de Investimentos;
8. Comissão de Reparações de Guerra (transferida do Ministério das Relações Exteriores);
9. Conselho de Contribuintes (1.º);
10. Conselho de Contribuintes (2.º);
11. Conselho Superior de Tarifa;
12. Conselho Técnico de Economia e Finanças;
13. Conselho de Terras da União;
14. Contadoria Geral da República;

15. Delegacia do Tesouro Brasileiro no Exterior;
16. Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional;
17. Departamento Federal de Compras;
18. Departamento de Seguros Privados e Capitalização
(que seria transferido do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio);
19. Direção-Geral da Fazenda Nacional;
20. Diretoria da Despesa Pública;
21. Diretoria das Rendas Aduaneiras;
22. Diretoria das Rendas Internas;
23. Divisão do Imposto de Renda;
24. Divisão do Material;
25. Divisão de Obras;
26. Divisão de Orçamento;
27. Divisão de Pessoal;
28. Laboratório Nacional de Análises;
29. Procuradoria Geral da Fazenda Pública;
30. Serviço de Comunicações;
31. Serviço de Estatística;
32. Serviço de Patrimônio da União;
33. Superintendência da Moeda e do Crédito.

Ficariam sob a jurisdição do Ministério da Fazenda:

34. Banco do Brasil S.A.;
35. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
36. Caixa de Mobilização Bancária;
37. Instituto de Resseguros do Brasil.

Além dos membros atuais do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, passariam a integrá-lo os Ministros de Estado da Agricultura, da Indústria e Comércio, e do Interior.

No Congresso Nacional, o Deputado Gustavo Capanema, designado Relator do Projeto de Lei de Reforma Administrativa submetido pelo Presidente Getúlio Vargas, depois de vários entendimentos e consultas com autoridades e servidores do Ministério da Fazenda, propôs em seu substitutivo, para esse Ministério:

"Art. 22. O Ministério da Fazenda compreende os órgãos seguintes, todos êles estatais dependentes:

- I — Gabinete do Ministro;
- II — Direção-Geral da Fazenda Nacional;
- III — Conselho Técnico de Economia e Finanças;
- IV — 1.º Conselho de Contribuintes;
- V — 2.º Conselho de Contribuintes;
- VI — Conselho Superior de Tarifa;
- VII — Conselho de Terras da União;
- VIII — Contadoria Geral da República;
- IX — Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- X — Departamento Federal de Compras;
- XI — Seção de Segurança Nacional;
- XII — Delegacia do Tesouro Brasileiro no Exterior;
- XIII — Comissão Executiva de Defesa da Borracha;
- XIV — Comissão de Financiamento da Produção;
- XV — Comissão de Investimentos.

Art. 23. Subordinados à Direção-Geral da Fazenda Nacional estarão os seguintes serviços estatais dependentes:

- 1 — Serviço do Pessoal;
- 2 — Divisão do Material;
- 3 — Divisão de Obras;
- 4 — Serviço de Comunicações;
- 5 — Seção de Organização;
- 6 — Administração do Edifício da Fazenda;
- 7 — Biblioteca do Ministério da Fazenda;
- 8 — Serviço de Estatística Econômica e Financeira;
- 9 — Serviço do Patrimônio da União;
- 10 — Casa da Moeda;
- 11 — Laboratório Nacional de Análises;
- 12 — Caixa de Amortização;
- 13 — Diretoria da Despesa Pública;
- 14 — Divisão do Impôsto de Renda;
- 15 — Diretoria das Rendas Aduaneiras;
- 16 — Diretoria das Rendas Internas;
- 17 — Delegacias Fiscais.

Art. 24. Ainda se incluem, na estrutura do Ministério da Fazenda, as seguintes entidades autárquicas:

Faz.

- 1 — Superintendência da Moeda e do Crédito;
- 2 — Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- 3 — Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais;
- 4 — Caixas Econômicas Federais;
- 5 — Instituto Brasileiro do Café;
- 6 — Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional.

.....

Art. 25. Sob o controle do Ministério da Fazenda ficarão as seguintes entidades paraestatais:

- 1 — Banco do Brasil S.A.;
- 2 — Banco do Nordeste do Brasil S.A.;
- 3 — Banco de Crédito da Amazônia S.A."

O simples confronto dessas três listas demonstra que são muito parecidas, quase iguais. Se qualquer delas fôsse adotada, a estrutura do Ministério da Fazenda praticamente não sofreria alteração de monta.

A Comissão de Reforma havia firmado o propósito de reunir, em um único anteprojeto de lei, a reorganização do Ministério da Fazenda que lhe parecesse exequível e oportuna, de acordo com os estudos e levantamentos feitos. Por motivos já mencionados neste relatório, e a fim de apressar o aperfeiçoamento da administração fiscal, sobretudo do imposto de consumo e do imposto de renda, e atendendo a solicitações específicas do Ministro da Fazenda, houve necessidade de antecipar certas providências, como a da transformação da antiga Divisão do Imposto de Renda no atual Departamento do Imposto de Renda, da antiga Diretoria das Rendas Internas no atual Departamento de Rendas Internas, da antiga Diretoria das Rendas Aduaneiras no atual Departamento de Rendas Aduaneiras, na instituição do Serviço Federal de Processamento de Dados e na criação do Departamento de Arrecadação.

A idéia de autarquizar a Casa da Moeda, que fôra proposta e justificada no Anteprojeto de Reforma Administrativa Federal de

1963, igualmente mereceu atenção preferencial, sendo adotada pela Lei n.º 4.510, de 1.º de dezembro de 1964. A Comissão de Reforma não teve, porém, qualquer participação direta ou indireta no projeto de autarquização da Casa da Moeda.

Em virtude dessas alterações estruturais, introduzidas durante os trabalhos da Comissão, algumas sem anuência desta, o Ministério da Fazenda compunha-se, em novembro de 1966, dos seguintes órgãos:

1. Gabinete do Ministro;
2. Seção de Segurança Nacional;
3. Direção-Geral da Fazenda Nacional;
4. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
5. Contadoria Geral da República;
6. 1.º Conselho de Contribuintes;
7. 2.º Conselho de Contribuintes;
8. 3.º Conselho de Contribuintes;
9. Conselho de Política Aduaneira;
10. Conselho Superior de Tarifa;
11. Conselho Técnico de Economia e Finanças;
12. Conselho de Terras da União;
13. Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais;
14. Comissão de Construção do Edifício destinado à Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional e demais repartições federais em São Paulo;
15. Comissão Consultiva dos Assuntos do Acôrdo de Tarifas e Comércio;
16. Comissão de Investimentos;
17. Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico;
18. Comissão Coordenadora das Atividades dos Conselhos e Juntas Fiscais;
19. Comissão de Programação Financeira;
20. Delegacia do Tesouro Brasileiro no Exterior;
21. Departamento Federal de Compras;
22. Caixa de Amortização;
23. Comissão de Eficiência (criada a título provisório, pela Portaria n.º GB-205, de 21 de junho de 1966, do Ministro da Fazenda).

A Direção-Geral da Fazenda Nacional compreendia as seguintes unidades:

24. Departamento de Rendas Internas;
25. Departamento de Arrecadação;
26. Departamento do Imposto de Renda;
27. Diretoria das Rendas Aduaneiras;
28. Diretoria da Despesa Pública;
29. Serviço do Pessoal;
30. Divisão do Material;
31. Divisão de Obras;
32. Serviço de Comunicações;
33. Cursos de Aperfeiçoamento;
34. Biblioteca;
35. Administração do Edifício da Fazenda;
36. Serviço do Patrimônio da União;
37. Serviço de Estatística Econômica e Financeira;
38. Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional;
39. Comissão de Orçamento;
40. Seção de Organização;
41. Laboratório Nacional de Análises;
42. Conselho de Planejamento e Aperfeiçoamento da Administração Fiscal (criado a título provisório pela Portaria GB-165, de 30 de maio de 1966, do Ministro da Fazenda).

Havia, ainda, jurisdicionadas ou vinculadas ao Ministério da Fazenda, as seguintes autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas de natureza industrial:

43. Banco do Brasil S.A.;
44. Banco Central da República do Brasil;
45. Banco Nacional da Habitação;
46. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
47. Banco da Amazônia S.A.;
48. Banco do Nordeste S.A.;
49. Casa da Moeda;
50. Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais;
51. Conselho Monetário Nacional;
52. Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

A tarefa especial, a que a Comissão de Reforma chamou Reestruturação do Ministério da Fazenda, compreende o anteprojeto de lei pertinente ao caso, três estudos sobre simplificação de rotinas de trabalho, os projetos de regimento dos órgãos estruturados, projetos de decretos extinguindo órgãos, além de anteprojeto de leis sobre o processo de aposentadoria e pensões, as consignações em folha, a transferência da Divisão do Material para o Departamento Administrativo do Serviço Público e o registro, *a posteriori*, de créditos orçamentários e adicionais, bem como as justificativas correspondentes. ⁽³⁰⁾

Segundo a proposta da Comissão, o Ministério da Fazenda passaria a ter a estrutura seguinte:

1. Gabinete do Ministro;
2. Secretaria do Tesouro;
3. Comissão de Eficiência;
4. Conselho Técnico de Economia e Finanças;
5. Contadoria Geral da República;
6. Procuradoria Geral da Fazenda;
7. Seção de Segurança Nacional;
8. Conselho de Política Aduaneira.

A Secretaria do Tesouro seria integrada pelos órgãos seguintes:

9. Departamento de Rendas Internas;
10. Departamento do Imposto de Renda;
11. Departamento de Rendas Aduaneiras;
12. Departamento de Arrecadação;
13. Departamento de Administração;
14. Departamento Federal de Compras;
15. Departamento de Obras e Patrimônio;
16. Conselhos de Contribuintes e de Tarifa;
17. Serviço de Estatística Econômica e Financeira;
18. Delegacia do Tesouro Brasileiro no Exterior.

⁽³⁰⁾ V. publicação n.º 32 — *Reestruturação do Ministério da Fazenda*, desta série.

Ficariam vinculadas ao Ministério da Fazenda as autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas de natureza industrial seguintes:

19. Banco Central da República do Brasil;
20. Banco do Brasil S.A.;
21. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
22. Conselho Monetário Nacional;
23. Banco Nacional da Habitação;
24. Banco do Nordeste S.A.;
25. Banco da Amazônia S.A.;
26. Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais;
27. Casa da Moeda;
28. Caixa de Amortização;
29. Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Seria redundância inútil repetir, neste *Relatório Final*, as razões constantes da publicação n.º 32 — *Reestruturação do Ministério da Fazenda*, que a Comissão expõe e em que se estribou para propor a estrutura acima delineada.

Cumprе acrescentar, entretanto, que conforme fôra previsto, a reforma administrativa geral elaborada pela Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e aprovada pelo Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, tornou insubsistente grande parte do Anteprojeto de Reestruturação do Ministério da Fazenda apresentado pela Comissão de Reforma.

Como se sabe, a organização administrativa do Poder Executivo sofreu e está em processo de sofrer várias transformações, que tornam inviáveis algumas das modificações propostas para a estrutura do Ministério da Fazenda. Entre essas medidas gerais, cabe salientar, a localização, no Ministério da Fazenda, da cúpula e principal órgão executivo do Sistema de Serviços Gerais.

A criação de um Secretário-Geral nos Ministérios Civis incumbido especialmente de coordenar os planos ministeriais, para submetê-los ao Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, também representa outra inovação de certa envergadura.

O Anteprojeto de reestruturação proposto pela Comissão de Reforma está, *ispo facto*, sujeito a uma revisão geral, ou talvez mesmo a substituição, para que se amolde às linhas mestras da Reforma Administrativa constante do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Com efeito, o Decreto-Lei que dispõe sobre a organização da Administração Federal cria o Sistema de Serviços Gerais, cujos principais órgãos — o Órgão Central Normativo, chamado Secretaria Geral, e o Órgão Operacional, chamado Departamento de Serviços Gerais, que engloba o atual Departamento Federal de Compras, o Serviço do Patrimônio da União e a Divisão de Edifícios Públicos do antigo DASP — surgem como partes integrantes do Ministério da Fazenda.

O capítulo pertinente ao Sistema de Serviços Gerais, em seguida transcrito, dá a idéia dos importantes e vultosos serviços institucionais que ficarão a cargo do Ministério da Fazenda.

“CAPÍTULO IV

Dos Serviços Gerais

Art. 192. O Sistema de Serviços Gerais, abrangendo a administração patrimonial, a de edifícios e instalações e a de material, compreende:

I — Órgão Central Normativo: Secretaria Geral, do Ministério da Fazenda;

II — Órgãos Setoriais: Departamento de Administração dos Ministérios Cíveis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares;

III — Órgão Operacional: Departamento de Serviços Gerais, criado pela presente Lei, e subordinado ao Ministério da Fazenda.

Art. 193. Os Serviços Gerais regem-se pelas leis e regulamentos, e pelas normas que, para sua complementação, forem expedidas pelo órgão central do sistema.

§ 1.º A atividade normativa será centralizada na Secretaria Geral, do Ministério da Fazenda, com apoio no Departamento de Serviços Gerais do mesmo Ministério.

§ 2.º A administração e gestão das atividades de serviços gerais serão descentralizadas pelos Ministérios, onde serão disciplinadas segundo as peculiaridades de cada um, observadas as normas que vigorarem.

Art. 194. Constituem atribuições principais do Departamento de Serviços Gerais, no que respeita aos Órgãos de Administração Direta do Serviço Público Federal:

I — Quanto à Administração Patrimonial:

a) organização do cadastro de bens imóveis da União, contendo elementos que permitam sua identificação e contabilização pela Inspetoria Geral de Finanças do Ministério da Fazenda e órgãos equivalentes dos Ministérios;

b) elaboração de normas para aquisição, alienação, arrendamento e cessão de imóveis;

c) elaboração de normas para arrecadação das rendas provenientes do patrimônio imobiliário da União;

d) elaboração de normas de fiscalização e inspeção de bens imóveis e verificação de seu emprego e utilização.

II — Quanto à Administração de Edifícios e Instalações:

a) preparo de um programa geral, e seu desdobramento em etapas, para conveniente instalação de serviços federais, de natureza administrativa, no território nacional;

b) estudo de normas para implementação, pelos Ministérios, do programa que fôr aprovado pelo Governo;

c) estudo de normas para administração dos edifícios e instalações;

d) elaboração de padrões de conservação e manutenção de bens e equipamentos;

e) fiscalização das medidas aprovadas.

III — Quanto à Administração de Material:

a) estudos de classificação, especificação e do catálogo de material de uso comum, em colaboração com os setores técnicos interessados, do serviço público e do setor privado, para aprovação do Governo;

b) realização das compras que o Governo julgue conveniente centralizar;

c) elaboração de normas de recuperação e redistribuição de material;

d) elaboração de normas de alienação de material considerado desnecessário.

Art. 195. A alienação de bens da União dependerá de autorização em decreto e será sempre precedida de parecer do Departamento de Serviços Gerais, do Ministério da Fazenda, quanto à sua oportunidade e conveniência.

Parágrafo único. A alienação ocorrerá quando não houver interesse econômico e social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniente quanto à defesa nacional no desaparecimento do vínculo da propriedade.

Art. 196. Com a instalação do Departamento de Serviços Gerais, ficarão extintos o Serviço do Patrimônio da União e o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda, e a Divisão de Edifícios Públicos do DASP, cujos acervos, pessoal e recursos são transferidos para o novo Departamento.

Art. 197. O Departamento de Serviços Gerais atuará diretamente ou através de convênios e ajustes que celebrar ou de agentes autorizados."

As reformas administrativas do Departamento do Impôsto de Renda, do Departamento de Rendas Internas, do Departamento de Rendas Aduaneiras, a criação do SERPRO e a criação do Departamento de Arrecadação passam, conseqüentemente, a representar a contribuição mais importante que, no aspecto de estrutura organizacional, a Comissão de Reforma deu ao Ministério da Fazenda.

Capítulo XXXV

A REFORMA DOS SERVIÇOS ADUANEIROS

A reforma dos serviços aduaneiros, a um tempo modernizante e ampla, como demandam as atuais condições econômicas do Brasil, ainda não foi tentada, tampouco é tarefa para se completar no período de dois ou três anos.

A *Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas*, posta em vigor por ato de abril de 1894, do Ministro da Fazenda, cristalizou, durante sua longa vigência de mais de meio século, hábitos funcionais e procedimentos que, além de falharem à finalidade, muito contribuíram para dificultar as atividades aduaneiras, — da arrecadação ao combate ao contrabando, com escala pela fiscalização e exação. É intuitivo que a erradicação dêsses hábitos e procedimentos somente se poderá conseguir mediante etapas sucessivas de vigoroso esforço de reforma.

Nas “Recomendações Pertinentes ao Funcionamento do Serviço Público Federal”, constantes de seu *Relatório Final*, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) apontou precisamente as falhas dos serviços aduaneiros como argumento para preconizar a “modernização do sistema fiscal”.

É oportuno transcrever, mais uma vez, os termos da recomendação:

“A CEPA recomenda que, no processo geral de desburocratização do serviço público e modernização dos métodos de trabalho, especial atenção seja dada ao sistema fiscal da

União. Muitas das características dêste sistema são sabidamente antiquadas, falhas, meras sobrevivências de praxes e realidades superadas.

“Basta exemplificar com o sistema de arrecadação dos impostos e taxas alfandegárias. Atualmente, para pagar êstes impostos, as partes interessadas cruzam e recruzam os corredores das repartições e fazem longas romarias por tôda uma série zigzagueante de guichês, seções e mesas de trabalho, sofrendo as conseqüências de obsoletismos acumulados e cristalizados desde os tempos coloniais.

“O estrangeiro que, antes de conhecer os aspectos positivos da cultura brasileira, entrar em contato com o mundo oficial de nosso país através dos guichês das alfândegas e da contradança dos papéis (em quatro, cinco e seis vias) pelas várias seções que intervêm no processo armadas de panóplias de carimbos, não pode deixar de experimentar um sentimento de desrespeito ou de compaixão pelo povo brasileiro. As formalidades legais ou tradicionais, proliferantes e infinitas, algumas irritantes, outras risíveis, que é obrigado a satisfazer, a fim de pagar impostos e taxas alfandegárias neste país, poderão levá-lo a ver nessa burocracia primitiva, contemporânea dos alvarás imperiais, uma amostra representativa da cultura brasileira.”

Apesar de tantos fatores negativos, insusceptíveis de neutralização a curto prazo, a Comissão de Reforma julgou de seu dever, senão concluir, pelo menos lançar as bases da reforma da administração aduaneira, a fim de, modernizando-a, colocá-la plenamente a serviço do fisco federal e da economia do País. Com êsse propósito em mente, a Comissão estendeu seus trabalhos a duas áreas: a) reforma da legislação do impôsto, de que tratamos no Capítulo XXVIII da Parte III dêste relatório; b) reorganização dos serviços.

Conforme acentuou na *Apresentação* da publicação n.º 30 — *Impôsto de Importação (Anteprojeto de Lei)*, a Comissão de Reforma viu-se impelida, por motivos supervenientes, a alterar a escala de prioridade de seus estudos e projetos. Em conseqüência, não lhe foi possível concluir, sôbre a matéria aduaneira, senão o

anteprojeto que serviu de base ao Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966.

A Comissão de Reforma sempre hesitou em incluir, no texto dos anteprojetos de leis fiscais, disposições orgânicas referentes à estrutura do Ministério. Conseqüentemente, havia preparado dois anteprojetos de lei: um, que dispunha exclusivamente sobre o imposto de importação e dava outras providências de natureza fiscal e outro, que reorganizava os serviços aduaneiros e cujo principal objetivo era transformar a antiga Diretoria das Rendas Aduaneiras em Departamento de Rendas Aduaneiras.

Ao decidir sobre o destino dos dois anteprojetos, o Ministro da Fazenda resolveu fundi-los em um diploma único que foi transformado no Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966, o qual dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências.

Cabe, entretanto, indigitar dois outros obstáculos, que limitaram o âmbito de seus trabalhos: a) o reduzido número de técnicos aduaneiros que logrou recrutar para as tarefas pendentes; b) a repercussão protelatória que teve o anteprojeto de reforma da legislação aduaneira. A discussão prévia de seu esboço com as associações de classe da Guanabara e de São Paulo e a conseqüente espera de sugestões que, afinal, lhe foram encaminhadas tardiamente, concorreram para impossibilitar a elaboração definitiva dos projetos pertinentes dentro dos prazos fatais de que a Comissão de Reforma dispunha.

Para se habilitar a formular propostas válidas e afiançadas pelo conhecimento verificado dos fatos envolvidos, a Comissão de Reforma recorreu, inicialmente, a todos os instrumentos disponíveis de pesquisa e procedeu aos levantamentos indispensáveis. Em relação ao setor aduaneiro, era notória a falta de subsídios prestantes e informações atualizadas.

Inclinava-se a Comissão de Reforma a utilizar como veículo da reorganização dos serviços aduaneiros uma espécie de Código. Em verdade, as leis, decretos e decretos-legislativos, assim como

as decisões do extinto Conselho do Tesouro, portarias, circulares e ordens de serviço, constantes da *Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas* e inspiradas em concepções do século passado, inequivocamente arcaicas, impediam a adoção de métodos e sistemas em consonância com as responsabilidades dos serviços alfandegários perante o fisco e o comércio exterior. Era preciso rever tudo, refundindo ou substituindo.

Seguindo a orientação moderna de outros países, que já reformaram ou estão reformando sua legislação, o novo Código Aduaneiro do Brasil conteria somente disposições de caráter substantivo, isto é, princípios e normas gerais. A matéria adjetiva essencial à flexibilidade que cumpre caracterizar a legislação aduaneira, em virtude da natureza cada vez mais econômica de seu papel, seria disciplinada por meio de regulamentos. Assim, após detido estudo da legislação aduaneira, em vigor, e à luz das disposições reunidas de caráter substantivo, deu-lhes a Comissão o tratamento que lhe pareceu adequado, ponderando, principalmente, as novas funções dos serviços aduaneiros.

Acredita, pois, a Comissão de Reforma que o trabalho por ela realizado é passível de se transformar em alicerce da reorganização dos serviços aduaneiros, desde que os regulamentos de execução sejam amoldados aos princípios que presidiram à tônica da Lei.

Dos serviços atualmente executados, estão incumbidas 76 repartições aduaneiras espalhadas pelo território nacional: 26 Alfândegas; 28 Mesas de Rendas; 1 Estação de Importação Aérea; 2 Serviços de Importação Aérea; 10 Postos Fiscais; 1 Serviço de Repressão ao Contrabando; 5 Registros Fiscais e 3 Agências Aduaneiras.

O levantamento funcional dessas repartições, excluídas as Alfândegas do Rio de Janeiro e Santos e a Estação de Importação Aérea de São Paulo, foi feito por meio de questionário. Salientou-se por ocasião de sua distribuição, que o questionário pedia *apenas o mínimo* de elementos necessários à análise administrativa, para a qual seriam subsídios relevantes a vivência dos problemas, grandes ou pequenos, que afetam o desempenho da função, bem como quaisquer sugestões decorrentes da prática diuturna dos serviços. Des-

tarte, ao mesmo tempo em que descia ao nível operacional; o levantamento procurava despertar o interesse da administração aduaneira pelo esforço de reforma de seus serviços.

O Escritório da Comissão de Reforma, em São Paulo, incumbiu-se das pesquisas realizadas na Alfândega de Santos e na Estação de Importação Aérea de São Paulo. Quanto à Diretoria das Rendas Aduaneiras e à Alfândega do Rio de Janeiro, a técnica de levantamento adotada foi eclética, incluindo entrevistas, reuniões e outras modalidades.

Foi usado, igualmente, o questionário para o levantamento das repartições permutantes diretas dos Serviços de Remessas Postais Internacionais.

O trabalho de levantamento, análise e formulação de novas estruturas que se realizou na Guanabara, por meio de coleta de dados junto a dirigentes, chefes e outros funcionários, traz o signo de verdadeira atividade de equipe.

Da soma de tais esforços emergiram, afinal, as linhas gerais do novo esquema de organização, pronto para ser adotado, livre dos óbices psicológicos tão comuns aos planos preparados de oitiva, não raro ao revés da realidade. Outro aspecto relevante das pesquisas, que vale salientar, é a contribuição daqueles que lidam diretamente com os problemas, às vezes com idéia já formada sobre a melhor solução.

A Comissão de Reforma nutre a esperança de que seus estudos e o acervo de informações e idéias que reuniu e sistematizou terão apontado o caminho à administração aduaneira para o expurgo de vícios que ela própria não percebia, preocupada sempre com o processo burocrático e premida cotidianamente pela massa de seus mistérios.

Descendo à análise das rotinas operacionais, não menos grave é o quadro que se depara ao analista — quadro de verdadeiro abandono, em que se encontram os órgãos aduaneiros, sem orientação sobre como aplicar a legislação, carentes de métodos uniformes, sem material e, além disso, sem verbas para atender às necessidades mais elementares.

Prédios que atentam contra a dignidade do Ministério da Fazenda, no interior dos quais há de ser difícil e penoso o dever de exigir da clientela o cumprimento das obrigações legais; veículos terrestres e marítimos, que se estão transformando em sucata, por falta de manutenção e conservação; repartições cujas necessidades inadiáveis são custeadas pelos próprios funcionários, que se cotizam para ocorrer às despesas com aquisição de material de consumo (impressos, papéis, lubrificantes, combustíveis), aluguel de lanchas para suas atividades de fiscalização, consertos de prédios etc; repartições declaradas insolventes, sem recursos para o pagamento do que conseguiram a crédito; repartições sem telefone, porque cortadas as instalações por falta de pagamento — tudo isso e muito mais, eis o que verificou a Comissão no exame das respostas ao questionário elaborado para o levantamento funcional do setor aduaneiro.

Com base nestas pesquisas, a Comissão de Reforma propôs soluções que se poderão consubstanciar em atos regimentais, segundo anteprojetos já rascunhados, assim como constatou a necessidade de continuar os estudos de organização, em particular os que respeitam ao processamento do trabalho, campo não abrangido pelo regimento e cujo complemento natural são os *Manuais de Serviço*, a simplificação das rotinas e a adoção ou a substituição de formulários.

Os dados trazidos à tona pelas pesquisas foram submetidos a análises e estudos, dando lugar à identificação das diretrizes da reforma com maior segurança. A tabulação dos dados coletados através dos questionários permitiu agrupar mais logicamente os problemas, resultando daí proposições conducentes à sua solução.

A luz dos fatos analisados, a Comissão de Reforma programou e concluiu o estudo pertinente à situação das Mesas de Rendas e Agências Aduaneiras, assim como à dos Registros e Postos Fiscais distribuídos pelo território nacional, no pressuposto de sua extinção ou transformação em Alfândegas ou Postos Aduaneiros, dentro das diretrizes estabelecidas. Preocupou-se, também, com o problema do material permanente e de consumo necessário ao funcionamento dos órgãos aduaneiros. Estudo feito nesse sentido levou a equacionar o problema tendo sido apresentadas sugestões capazes de remover os obstáculos existentes e fundados essencial-

mente na necessidade de descentralizar os sistemas de compra e de aplicação de verbas.

Conquanto não o haja incluído no projeto, que se transformou no Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966, a Comissão de Reforma elaborara anteprojeto de lei que entre outras providências transformava em Departamento a Diretoria das Rendas Aduaneiras, à qual jamais haviam sido dadas condições para atuar como órgão de cúpula da administração aduaneira. De acordo com esse anteprojeto, passariam a integrar o Departamento, como efetivamente passaram, os serviços do atual Laboratório Nacional de Análises, com nova denominação e organização.

A divisão do trabalho das unidades ou departamentalização deve obedecer, tanto quanto possível, aos princípios da homogeneidade e do alcance do controle que, em todos os casos práticos, se antagonizam. Sabe-se que a observância rigorosa do princípio da homogeneidade leva, necessariamente, à violação do princípio do alcance do controle e vice-versa, tanto nos departamentos verticais, quanto nos horizontais. Cabe ao organizador descobrir qual desses dois princípios, e em que nível da estrutura, deve ceder a primazia ao outro.

No caso do Departamento de Rendas Aduaneiras, projetado pela Comissão, o problema da divisão de competências e responsabilidades seria equacionado e resolvido em regulamento, com vista ao estabelecimento de sistemas, válidos e eficazes, de coordenação, controle e delegação. Nesta instância, cumpre observar o princípio da descentralização da execução, articulado com o princípio da centralização do controle. A doutrina alia-se à experiência prática para recomendar, no caso, a delegação de poderes aos titulares das unidades descentralizadas, conferindo-lhes autoridade não apenas para estudar e equacionar, mas também para *resolver* os problemas casuísticos surgidos nas respectivas áreas de ação.

É indispensável aliviar a pauta de encargos e responsabilidades das autoridades aduaneiras responsáveis pela administração superior. Estas devem ser liberadas de atribuições executivas e rotineiras, a fim de que possam engajar-se a fundo no desempenho

dos encargos de administração geral — direção, coordenação e controle, que lhes são inerentes.

A organização tradicional dos serviços aduaneiros do Brasil impõe, às autoridades de comando, número excessivo de meras formalidades, atos repetitivos e contatos pessoais. A decisão sobre casos correntios deve tomar-se o mais próximo possível do local da execução, quando não no próprio local. Todas as vezes em que os escalões inferiores submetem casos rotineiros à decisão superior, aí ocorre o chamado movimento parasitário, que se traduz em desperdício de tempo, material, espaço ou equipamento.

Ao órgão central do Departamento devem caber, exclusivamente, as atividades de pesquisa, previsão, planejamento, direção, coordenação e controle, isto é, a orientação e supervisão administrativas gerais dos trabalhos a cargo das unidades subordinadas.

Uma das principais inovações que cumpre introduzir nos serviços aduaneiros do Brasil é a criação de unidades regionais, fiadoras da execução ortodoxa das determinações e normas emanadas do órgão central. Eliminar-se-á por esse meio, ou pelo menos se minimizará, a possibilidade de adoção de soluções isoladas e contraditórias. Essas unidades deverão funcionar como centros de fiscalização do cumprimento das normas gerais, a fim de diminuir os encargos de controle do dirigente do Departamento, cabendo-lhes, ainda, a solução de assuntos passíveis de decisão em nível intermediário, o que concorre para dar maior flexibilidade à execução.

Entre as funções atribuíveis às unidades regionais, levando-se em conta a extensão territorial do País e as conseqüentes dificuldades de comunicação, incluem-se a de resolver, *in loco*, problemas funcionais, como a repressão à fraude e ao contrabando, através de unidades subordinadas, bem como os problemas logísticos, como o de material de consumo e permanente necessário aos órgãos executivos locais. Além disso, os órgãos regionais terão a incumbência de fazer chegar à célula central as preocupações de natureza econômica que, porventura, exijam providências especiais.

Como síntese do que se espera da reforma da antiga Diretoria, hoje Departamento de Rendas Aduaneiras, basta que se enfatize a

necessidade premente de definir melhor a competência dos órgãos, ao lado da necessidade de ampliar seu âmbito de ação, notadamente na área fiscal, de fortalecer a estrutura e de criar mecanismos propícios ao bom êxito do afã reformador.

Atendendo a essa necessidade, os atos projetados ou rascunhados pela Comissão de Reforma e deixados à apreciação crítica do Ministério, visam a dar ensejo à substituição de um sistema rígido na administração, como o que existe, por outro, flexível e dinâmico. É mister facultar liberdade de ação e de escolha dos melhores instrumentos de seu exercício aos órgãos executivos, sobretudo no que concerne aos aspectos em que a experiência tem demonstrado, ou vier a demonstrar ser aconselhável este alvitre.

A Comissão de Reforma parte da premissa de que a lei não deverá cercear aquela ação, mumificando estruturas ou manietando a administração.

Nem é preciso lembrar que, na medida que se considera a administração aduaneira como instrumento de implementação da política comercial, sua manipulação deve gozar de condições dinâmicas, para se amoldar às diretrizes dessa política, susceptíveis de oscilações freqüentes, em função dos interesses nacionais.

Entanto, o fato de descrever o quadro real dos serviços aduaneiros não significa que, removidos todos os obstáculos materiais, adquiram aquêles serviços, automaticamente, o estado de eficiência ideal, ou pelo menos um estágio satisfatório. Ao contrário: entende a Comissão de Reforma, que a reabilitação dos serviços aduaneiros há de se apoiar numa combinação sábia de vários fatores, como sejam, entre outros, a restauração do princípio de autoridade, a formação e o aperfeiçoamento de funcionários especializados, o estabelecimento de estruturas adequadas, a racionalização de métodos e sistemas, a disciplina de objetivos e a utilização de informações e registros como base de decisões.

Capítulo XXXVI

A CRIAÇÃO DAS REGIÕES FISCAIS

O aparelho fiscal federal compunha-se, tradicionalmente, de Delegacias Fiscais sediadas nas Capitais dos Estados. Independentemente do desenvolvimento econômico das diferentes regiões, cada Estado era considerado igual aos outros para efeito de tratamento fazendário: São Paulo, Paraná, Pernambuco, Amazonas, Piauí.

Em São Paulo e na Guanabara, a União arrecada entre dois terços e quatro quintos da sua renda tributária. A contribuição de Pernambuco não chega a 2,73%; a do Piauí nem a 0,08% (30-A). Mas essas posições extremas não eram levadas em conta na estrutura e hierarquia dos órgãos estaduais do Tesouro Federal, tampouco na escala de vencimentos do pessoal administrativo. Apenas os Agentes Fiscais percebiam vantagens progressivas, segundo a categoria econômica dos Estados.

Depois de constatar as debilidades da estrutura existente, a Comissão de Reforma propôs, em 1964, a divisão do país em dez Regiões Fiscais, abrangendo um, dois, três ou mais Estados e com jurisdição sobre os órgãos fazendários localizados nos respectivos territórios.

O Decreto 55.770, de 19 de fevereiro de 1965, dando conteúdo legal à proposta, dispõe que:

- para fins de descentralização dos serviços a cargo do Ministério da Fazenda, fixação de área de jurisdição e sede de seus órgãos regionais, fica o país dividido em 10 (dez) Regiões Fiscais, assim distribuídas:

(30-A) Percentagens correspondentes ao exercício de 1966.

1.^a Região:

Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso.

Sede: Brasília.

2.^a Região:

Amazonas, Pará, Roraima, Amapá, Acre e Rondônia.

Sede: Belém.

3.^a Região:

Maranhão, Piauí e Ceará.

Sede: Fortaleza.

4.^a Região:

Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Fernando de Noronha.

Sede: Recife.

5.^a Região:

Sergipe e Bahia.

Sede: Salvador.

6.^a Região:

Minas Gerais.

Sede: Belo Horizonte.

7.^a Região:

Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara.

Sede: Guanabara.

8.^a Região:

São Paulo.

Sede: São Paulo.

9.^a Região:

Paraná e Santa Catarina.

Sede: Curitiba.

10.^a Região:

Rio Grande do Sul.

Sede: Pôrto Alegre.

- salvo disposição expressa de lei em contrário, todos os órgãos fazendários federais deverão ter sua estrutura administrativa adaptada ao disposto no referido decreto;
- os serviços fazendários de caráter regional ou seccional sejam, sempre que possível, instalados no mesmo edifício, a fim de facilitar o aproveitamento, em bases econômicas, de serviços e facilidades comuns, como cadastro, biblioteca, documentação, portaria etc.

A nova divisão fiscal do país entrou em vigor em novembro de 1964. Desde então, vem sendo paulatinamente implantada pelo Tesouro Nacional. A substituição da estrutura tradicional pela nova encontrou, naturalmente, obstáculos de vária natureza, inclusive políticos. Mas, os interesses gerais acabaram por levar a melhor no choque com os interesses regionais e locais.

Os Departamentos do Impôsto de Renda, de Arrecadação e de Rendas Internas já afeioaram suas rêdes de órgãos descentralizados à nova divisão fiscal.

Algumas questões residuais ainda persistem. Por exemplo: o número de unidades seccionais dos Departamentos não coincide. O Departamento de Rendas Internas pode ter até o máximo de 100 Inspetorias Fiscais e 15 Inspetorias Auxiliares, ao passo que o Departamento do Impôsto de Renda conta com 51 Delegacias Seccionais e 30 Inspetorias, e o Departamento de Arrecadação, com 13 Delegacias Seccionais.

Registre-se, também, que o Departamento de Arrecadação ainda tem sob sua jurisdição cêrca de 2.000 Exatorias. Estas, entretanto, na sua grande maioria, estão com os dias contados. Não se sabe exatamente quantas sobreviverão, depois que o sistema de arrecadação dos impostos federais pela rêde bancária se estender a todo o território nacional. É certo, entretanto, que as Exatorias irão sendo extintas, uma vez que se tornarem redundantes.

Se fôr criado o Departamento de Administração proposto pela Comissão de Reforma, também êle terá Delegacias Regionais, uma na capital de cada unidade da Federação, absorvendo as atuais Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional.

As Contadorias Seccionais também serão localizadas nas Capitais dos Estados, sem levar em consideração a divisão fiscal do país.

Outro problema que ainda pende de solução é o da comunicação efetiva dos órgãos regionais e seccionais com o Serviço Federal de Processamento de Dados.

A lista das questões criadas pela nova divisão fiscal do país abrange outros itens.

O novo papel das Delegacias Fiscais ainda não está claramente fixado: é possível que se tornem dependências descentralizadas do projetado Departamento de Administração, sem qualquer ingerência no cumprimento das leis tributárias.

Não há motivos, entretanto, para pessimismo. A medida que o Ministério da Fazenda se adaptar ao princípio da descentralização da execução combinado com o da centralização do controle, irá encontrando em sua própria intimidade as respostas técnicas ou puramente administrativas para todas as questões residuais.

Os ensinamentos práticos ministrados pela nova divisão fiscal do país indicarão quando, onde e como introduzir os reajustamentos que se fizerem necessários.

Capítulo XXXVII

O ADVENTO DO DEPARTAMENTO DO IMPOSTO DE RENDA

A situação dos órgãos responsáveis pela administração do imposto de renda constituiu uma das preocupações dominantes da Comissão de Reforma.

Em 1965, a estrutura da Divisão do Imposto de Renda continuava a mesma dada pelo Decreto-Lei n.º 4.042, de 22 de janeiro de 1942, alterada apenas pelo Decreto-Lei n.º 6.457, de 2 de maio de 1944, que instituiu na Divisão e suas delegacias órgãos próprios para a aplicação do então recém-criado imposto sobre lucros extraordinários.

Acompanhada de importante reforma fiscal (a legislação do tributo foi consolidada num só texto, após cuidadosa revisão — Decreto-Lei n.º 4.178, de 13 de março de 1942) a reforma administrativa de 1942 representou evento marcante na evolução do imposto de renda no Brasil.

A exemplo do que se verificava em países de maior experiência na administração desta fonte de receita, deu-se ênfase à descentralização administrativa, disseminando-se os órgãos de execução pelas regiões mais desenvolvidas do País. Procurou-se aproximar, assim o fisco dos contribuintes, permitindo a estes melhor conhecimento das obrigações fiscais, e àquele ação direta no desempenho das funções específicas de lançamento, controle e fiscalização.

Os resultados da reforma administrativa de 1942 foram satisfatórios: sem qualquer elevação de taxas, a arrecadação do imposto de renda, em 1943, quase atingiu o dobro da do exercício anterior.

Tributo que tem de ser freqüentemente amoldado às condições sociais e econômicas do País, o imposto de renda passou, desde então, por muitas reformas parciais.

Aproxima-se de vinte o número de decretos-leis que lhe alteraram a legislação, no período de 1942, ano da consolidação já referida, a setembro de 1946, quando o Brasil retornou ao regime constitucional ⁽³¹⁾. E menor não foi o número de leis votadas pelo Congresso Nacional, de 1946 a 1964, modificando, algumas substancialmente, a administração do imposto de renda, que chegou, nos exercícios financeiros de 1952 a 1956, a constituir a mais importante fonte de receita orçamentária: sua arrecadação superou, nesses anos, a do próprio imposto de consumo.

As constantes alterações havidas, muitas de teor técnico, traziam pesados encargos para os órgãos responsáveis pela exação do imposto, que se tornava, de ano para ano, mais complexo. Tais encargos eram acrescidos dos trabalhos decorrentes do lançamento e cobrança de adicionais diversos, a título de empréstimos compulsórios, como, além do estabelecido na Lei n.º 1.474, de 1951, revigorado pela Lei n.º 2.973, de 1956, os previstos nas Leis n.ºs 4.069 e 4.242, de 11 de junho de 1962 e 17 de julho de 1963, respectivamente, que reajustaram os vencimentos dos servidores da União.

Entretanto, as reformas fiscais, aqui mencionadas, que exigiam aprimoramento das repartições do imposto de renda, esbarravam com um sistema administrativo obsoleto, quase desintegrado, falho de recursos, que se anquilosava dentro de uma estrutura não ajustada às novas exigências do complexo econômico brasileiro.

Dessa forma, para que se executassem os serviços, eram necessárias adaptações e tentativas. Procurava-se fazer o que era

(31) V. Parte III da publicação n.º 25 — *Evolução do Imposto de Renda no Brasil*, desta série.

de maior premência, procrastinando-se trabalhos que, não raro, apenas iniciados, tinham de ser interrompidos pela superveniência de tarefas decorrentes de novas alterações do tributo.

Em 1957, já se faziam sentir os problemas criados pelo descompasso entre o crescimento do tributo e a atrofia do organismo administrativo. Em consequência, o Governo criou (Decreto n.º 41.434, de 25 de abril daquele ano) a Comissão de Reorganização dos Serviços do Imposto de Renda. Constituída de técnicos, teve como presidente o então Diretor da Divisão do Imposto de Renda, Noé Winkler, e como secretário executivo, Amery Sant'Anna Ávila, então chefe do Serviço de Tributação daquele órgão. O relatório elaborado por aquela Comissão, em 1958, juntamente com o anteprojeto de reforma administrativa do imposto — que, aliás, deixou de ter curso, em sua integridade, em virtude da projetada reforma geral da administração pública civil, — é um dos importantes subsídios de que se valeu, para consulta e orientação, a Comissão de Reforma.

Mas, a reestruturação dos órgãos do imposto de renda tornou-se logo inadiável, em face, sobretudo, das alterações introduzidas na legislação do tributo pelas Leis n.ºs 4.357 e 4.506, de 16 de julho e 30 de novembro de 1964, respectivamente, ambas projetadas sob a égide da Comissão de Reforma.

Para a consecução de tal objetivo, a Lei n.º 4.506 estipulou:

“Art. 79. A atual Divisão do Imposto de Renda passa a denominar-se Departamento do Imposto de Renda, que será estruturado de acôrdo com as necessidades dos serviços.

§ 1.º O Departamento do Imposto de Renda contará, para o exercício de suas atribuições, com Delegacias e Inspetorias, Regionais e Seccionais.

§ 2.º A estrutura do Departamento do Imposto de Renda bem como a sede e jurisdição dos órgãos subordinados serão estabelecidas em Regimento aprovado por decreto do Poder Executivo, ficando revogados, para êsse efeito, os Decretos-Leis n.ºs 4.042, de 22 de janeiro de 1942, e 6.457, de 2 de maio de 1944.”

Graças ao progresso dos estudos da equipe especializada que constituíra para a reforma do impôsto de renda, foi possível à Comissão, já em março de 1965, ultimar o Projeto de Regimento, em conformidade com as condições recomendadas no dispositivo legal acima transcrito.

1. Levantamento da Situação Administrativa e da Situação Fiscal das Delegacias Regionais, Delegacias Seccionais e Inspetorias

A fim de avaliar os trabalhos a cargo dos órgãos delegados da então Divisão do Impôsto de Renda, recorreu a Comissão aos relatórios anuais daquelas repartições, correspondentes ao exercício de 1963, os quais proporcionavam, em virtude das normas padronizadas a que obedecem, os elementos desejados.

Em relação à parte administrativa, colheram-se os dados pertinentes às condições de instalação, situação geográfica, jurisdição, material e pessoal de cada repartição, com anotação dos comentários feitos sob êsses vários aspectos pelos respectivos dirigentes.

Verificou a Comissão de Reforma que a maioria dos órgãos do impôsto de renda ocupava prédios alugados, alguns com contrato vencido, sendo grande o número de repartições em que as condições de instalação iam do precário ao péssimo. A maioria apresentava deficiência de material. Apenas as Delegacias Regionais dos Estados do Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul dispunham de equipamento mecanizado.

Quanto à situação fiscal, os elementos básicos pesquisados foram os seguintes: número de municípios subordinados a cada repartição do impôsto de renda; número de declarações de pessoas físicas, número de declarações de pessoas jurídicas e de guias de retenção do impôsto nas fontes; arrecadação correspondente a cada um dêstes setores e aos empréstimos compulsórios então vigentes.

Vários daqueles relatórios propunham alterações da jurisdição fiscal dos respectivos órgãos, ampliando ou reduzindo o número de

municípios subordinados, de acôrdo com a conveniência dos serviços ou a facilidade das comunicações.

Tais alterações, propostas principalmente pelos órgãos localizados nos Estados do Maranhão, Piauí, Paraíba, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, foram detidamente examinadas, servindo de subsídio para o ajustamento da divisão fiscal do País às conveniências da administração do impôsto de renda, como proposto pela Comissão de Reforma.

2. Estudos e Levantamento de Rotinas

Procedeu ainda a Comissão a vários estudos, completados pelo levantamento de rotinas, sôbre diversos serviços executados pela Divisão do Impôsto de Renda, através de seus órgãos centrais e de seus órgãos delegados, particularmente a Delegacia Regional do Estado da Guanabara, cujos encargos se assemelham aos da Delegacia do Estado de São Paulo, em virtude da identidade de estrutura regimental.

Os estudos e levantamentos realizados foram os seguintes:

1 — rotina do andamento das declarações de rendimentos de pessoas físicas e pessoas jurídicas, desde a entrada na D.R.I.R. da Guanabara, inclusive das enviadas pelo correio, até o respectivo arquivamento;

2 — estudo do processamento da retenção na fonte, sob suas diferentes modalidades, de acôrdo com a natureza do rendimento, na D.R.I.R. da Guanabara;

3 — rotina do andamento dos processos de espólio, na D.R.I.R. da Guanabara, desde a entrada no Serviço de Comunicações, do Ministério, do officio do Juiz da Vara competente, indagando se existe débito fiscal em nome do *de cujus*, até a fase final dos autos;

4 — rotina do recebimento de declarações de rendimentos e pagamento do impôsto através das exatorias federais, bem como dos recolhimentos do impôsto retido na fonte;

5 — estudo do processamento das restituições de impôsto de renda;

6 — rotina dos trabalhos a cargo da Seção de Contrôlle do Lançamento e Arrecadação, da Seção de Fiscalização e Inspeção e da Seção de Estatística, do Serviço de Contrôlle e Estatística da Divisão do Impôsto de Renda;

7 — estudo do contrôlle de depósitos, com base no impôsto de renda, feitos a favor da SUDENE e da SPVEA;

8 — levantamento das atividades da Seção de Pessoal e da Seção de Material do Serviço de Administração da Divisão do Impôsto de Renda;

9 — levantamento das atividades da Turma de Pessoal, da Turma de Material e do Arquivo da Seção de Administração da D.R.I.R. da Guanabara;

10 — levantamento das funções gratificadas da Divisão do Impôsto de Renda.

Os estudos e levantamentos enumerados constituíram elemento prestante para o exame dos entraves que se opunham ao bom andamento dos serviços.

3. Projeto de Regimento do Departamento do Impôsto de Renda

Completando esta fase dos trabalhos e, já agora, sob a premência do dispositivo legal que revogara, inclusive, a legislação que estruturava a Divisão do Impôsto de Renda, elaborou a Comissão o projeto de regimento daquela Repartição, já elevada pela Lei n.º 4.506, de 1964, como vimos, à categoria de Departamento.

Esse projeto, do qual foram submetidas cópias à Diretoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria Geral e ao Departamento Administrativo do Serviço Público, que nenhuma objeção lhe

fizeram, foi aprovado pelo Decreto n.º 55.855, de 24 de março de 1965, publicado no *Diário Oficial* de 29 do mesmo mês. ⁽³²⁾

Os principais aspectos da nova organização, que teve presente a complexidade a que o tributo atingiu no País, bem como sua extraordinária dinâmica, são os que, em linhas gerais, se relatam nos tópicos que se seguem.

4. Descentralização Administrativa

A experiência de quase cinco lustros demonstrou o acerto da descentralização administrativa do imposto de renda, iniciada em 1942. Integrou-se, então, a repartição principal de órgãos centrais de direção e supervisão e de órgãos descentralizados de execução — Delegacias Regionais e Delegacias Seccionais.

As Delegacias Regionais, situadas no Distrito Federal (então Rio de Janeiro) e na capital de cada Estado, tinham a seu cargo os trabalhos de lançamento, cobrança e fiscalização do tributo nas respectivas Unidades da Federação. Tais responsabilidades eram, por sua vez, divididas pelas Delegacias Seccionais, criadas no interior dos Estados, com jurisdição própria, continuando, porém, subordinadas às Delegacias Regionais correspondentes.

Havia 37 Delegacias Seccionais distribuídas pelos seguintes Estados: duas no Ceará; uma na Paraíba; duas em Pernambuco; três na Bahia; nove em Minas Gerais; uma no Espírito Santo; duas no Rio de Janeiro; nove em São Paulo; duas no Paraná; duas em Santa Catarina e quatro no Rio Grande do Sul.

De acordo com a autorização concedida pela Lei n.º 154, de 25 de novembro de 1947 — pois a legislação anterior falara apenas em Inspetores — passou a Administração Fazendária a gozar da faculdade, ainda, de instalar Inspetorias do Imposto de Renda nas localidades de maior expressão econômica. Dessa forma, chegaram a ser estabelecidas, com o decorrer do tempo, vinte e cinco Inspetorias em vários Estados, ora subordinadas a Delegacias Regionais ora a Delegacias Seccionais.

⁽³²⁾ V. publicação n.º 11 — *Regimento do Departamento do Imposto de Renda*, novembro/1965, desta série.

Este esquema administrativo foi mantido na presente reforma. Em face, entretanto, dos estudos feitos com base nos elementos de que tratamos em parágrafos anteriores dêste capítulo, completados por dados estatísticos mais recentes e propostas constantes de processos em andamento no Ministério da Fazenda, para a criação de Inspetorias, realizaram-se os ajustamentos considerados oportunos.

Essa revisão ateve-se, também, às modificações introduzidas ultimamente na legislação do impôsto de renda, especialmente pela Lei n.º 4.506, de 30 de novembro de 1964, que, ampliando a isenção das pessoas jurídicas e transferindo para o regime de retenção na fonte a cobrança integral do impôsto da maioria dos assalariados, reduziu grandemente, em algumas localidades, do exercício de 1965 em diante, o número de contribuintes sujeitos a apresentar declaração.

Os estudos realizados pela Comissão evidenciaram a necessidade de reduzir algumas Delegacias Seccionais a Inspetorias, mas, por outro lado, ressaltaram a conveniência de elevar certas Inspetorias a Delegacias Seccionais. E novos órgãos, desta ou daquela natureza, foram criados, diante do desenvolvimento econômico de determinadas áreas.

Releva observar que, em virtude da nova divisão fiscal do País, instituída nos termos do Decreto n.º 55.770, de 19 de fevereiro de 1965, o critério tradicional, cómodo mas obviamente empírico, segundo o qual a descentralização regional dos serviços fazendários obedecia à divisão política dos Estados, teve de ser substituído.

Nessas condições, dividido o território nacional em dez regiões fiscais, cada qual com sede na capital de uma das Unidades da Federação constituintes de cada agrupamento, as Delegacias Regionais do Impôsto de Renda passaram, também, a ser dez, convertendo-se as demais, conseqüentemente, em Delegacias Seccionais.

A rêde de órgãos descentralizados do Impôsto de Renda passou a ser a seguinte:

1.^a Região

Delegacia Regional em Brasília.

Delegacias Seccionais em Goiânia (Goiás) e Cuiabá (Mato Grosso).

2.^a Região

Delegacia Regional em Belém (Pará).

Delegacias Seccionais em Manaus (Amazonas) e Rio Branco (Acre).

3.^a Região

Delegacia Regional em Fortaleza (Ceará).

Delegacias Seccionais em São Luís (Maranhão) e Teresina (Piauí).

4.^a Região

Delegacia Regional no Recife (Pernambuco).

Delegacias Seccionais em Natal (Rio Grande do Norte), João Pessoa (Paraíba) e Maceió (Alagoas).

5.^a Região

Delegacia Regional em Salvador (Bahia).

Delegacia Seccional em Aracaju (Sergipe).

6.^a Região

Delegacia Regional em Belo Horizonte (Minas Gerais).

7.^a Região

Delegacia Regional na Guanabara.

Delegacias Seccionais em Vitória (Espírito Santo) e Niterói (Rio de Janeiro).

8.^a Região

Delegacia Regional em São Paulo (São Paulo).

9.^a Região

Delegacia Regional em Curitiba (Paraná).

Delegacia Seccional em Florianópolis (Santa Catarina).

10.^a Região

Delegacia Regional em Pôrto Alegre (Rio Grande do Sul).

Em virtude das modificações expostas, o quadro geral dos órgãos regionais e seccionais do impôsto de renda ficou assim constituído:

DELEGACIAS REGIONAIS DO IMPÔSTO DE RENDA

<i>Unidades da Federação</i>	<i>Sede</i>
Distrito Federal	Brasília
Pará	Belém
Ceará	Fortaleza
Pernambuco	Recife
Bahia	Salvador
Minas Gerais	Belo Horizonte
Guanabara	Rio de Janeiro
São Paulo	São Paulo
Paraná	Curitiba
Rio Grande do Sul	Pôrto Alegre

DELEGACIAS SECCIONAIS DO IMPÔSTO DE RENDA

<i>Unidades da Federação</i>	<i>Sede</i>
Acre	Rio Branco
Amazonas	Manaus
Maranhão	São Luís
Piauí	Teresina
Rio Grande do Norte	Natal
Paraíba	João Pessoa
Alagoas	Maceió

Sergipe	Aracaju.
Minas Gerais	Cataguazes, Curvelo, Itajubá, Juiz de Fora, Lavras, Ponte Nova, Teófilo Otôni, Uberaba e Varginha.
Espírito Santo	Vitória.
Rio de Janeiro	Niterói, Barra do Piraí, Campos e Nova Iguaçu.
São Paulo	Araçatuba, Araraquara, Bauru, Botucatu, Campinas, Jundiaí, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santo André, Santos, São José do Rio Preto, Sorocaba e Taubaté.
Paraná	Londrina, Maringá e Ponta Grossa.
Santa Catarina	Florianópolis, Blumenau, Joaçaba e Joinville.
Rio Grande do Sul	Cachoeira do Sul, Caxias do Sul, Cruz Alta, Livramento, Nôvo Hamburgo, Passo Fundo e Pelotas.
Goiás	Goiânia.
Mato Grosso	Cuiabá.

INSPETORIAS DO IMPÔSTO DE RENDA

<i>Unidades da Federação</i>	<i>Sede</i>
Piauí, ...	Parnaíba.
Ceará	Crato e Sobral.
Paraíba	Campina Grande.
Pernambuco	Caruaru e Garanhuns.
Bahia	Ilhéus, Juazeiro e São Félix.
Minas Gerais	Governador Valadares, Uberlândia e Poços de Caldas.
Espírito Santo	Cachoeiro do Itapemirim.
Rio de Janeiro	Nova Friburgo e Petrópolis.

São Paulo	Franca, Santo Amaro e Presidente Prudente.
Paraná	Cascavel, Paranaguá e Pato Branco.
Santa Catarina	Lajes.
Rio Grande do Sul	Bagé, Estrêla, Rio Grande, Santa Maria e Uruguaiana.
Goiás	Anápolis.
Mato Grosso	Campo Grande e Corumbá.

Em resumo: ao passo que, na situação anterior, havia 21 Delegacias Regionais, 37 Delegacias Seccionais e 25 Inspetorias, no total de 83 órgãos, pela organização nova, a atual, proposta pela Comissão, passaram a existir 10 Delegacias Regionais, 51 Delegacias Seccionais e 30 Inspetorias, no total de 91 órgãos.

A maioria dessas repartições já se encontra em funcionamento, embora em fase de adaptação à nova estrutura, competindo ao Diretor do Departamento do Impôsto de Renda fixar-lhes a jurisdição, segundo a conveniência dos serviços e o interêsse dos contribuintes, atendidas, ainda, as condições locais de transporte e comunicações.

5. Estrutura dos Órgãos ⁽³³⁾

O Departamento do Impôsto de Renda é integrado, como sua antecessora, a Divisão do Impôsto de Renda, de órgãos centrais, de direção, e de órgãos regionais e seccionais, de execução, acima enumerados.

A estrutura dos órgãos centrais — Divisão de Tributação, Divisão de Inspeção e Fiscalização e Serviço de Administração — corresponde, em linhas gerais, à da organização anterior, feitas as modificações recomendadas pela experiência do fisco e o desenvolvimento do tributo. Trata-se de órgãos de estudo, orientação, contrôle e administração do impôsto no plano nacional. Mas, com

⁽³³⁾ V. publicação n.º 11 — *Regimento do Departamento do Impôsto de Renda*, desta série.

a reforma, a estrutura das Delegacias Regionais e das Delegacias Seccionais foi substancialmente alterada.

As Delegacias Regionais, da então Divisão do Impôsto de Renda, tinham tôdas, exceto as da Guanabara e São Paulo, a mesma organização: seus trabalhos eram distribuídos por duas Seções, a de Tributação e Fiscalização, compreendendo as atividades relacionadas com o lançamento, cobrança e contrôle do tributo, e a de Administração, compreendendo as atividades que o nome indica. Tanto a Seção de Tributação e Fiscalização, quanto a de Administração eram desdobradas em Turmas, segundo a natureza dos encargos.

As Delegacias Regionais da Guanabara (anteriormente Distrito Federal) e de São Paulo tinham suas atividades fiscais a cargo do Serviço de Tributação e Fiscalização, que se dividia em Seções de idêntica denominação e competência das Turmas das demais Delegacias Regionais (de Lançamento e Contrôle da Arrecadação; de Cadastro; de Reclamações e Recursos; de Revisão e Fiscalização; e de Estatística). A Seção de Administração, responsável pelas atividades auxiliares, compreendia, também, turmas idênticas às que existiam nas Delegacias Regionais dos outros Estados (de Pessoal; de Material; de Comunicações; de Mecanografia; de Mecanização; e Biblioteca).

Quanto às Delegacias Seccionais, não havia distinção entre elas: tôdas eram constituídas de duas Turmas apenas, a de Tributação e Fiscalização e a de Administração.

Na estruturação das Delegacias Regionais e Seccionais houve o cuidado de dar-lhes uma organização graduada pela dimensão dos encargos. Em face da evolução do impôsto de renda nos últimos anos, impunha-se, como aliás propusera a Comissão de Reorganização de 1957, distribuir os trabalhos segundo os estágios em que se apresentam as atividades das repartições lançadoras, dentro dos diferentes tipos da matéria tributável.

As Delegacias Regionais da Guanabara e de São Paulo, que concorrem com mais de 70% da arrecadação do impôsto de renda no Brasil, passaram a ter sete Serviços organizados com base no *princípio funcional*.

Os Serviços foram, por sua vez, divididos em Seções, e estas, em Turmas, de acôrdo com a natureza e a fase dos trabalhos. O Serviço de Fiscalização Externa, por exemplo, foi desdobrado também em Setores (de Agricultura, Extração Vegetal e Produção Animal; de Comércio, Indústria e Transporte; de Mineração, Energia e Serviços Públicos Concedidos; de Seguros, Crédito e Investimentos; e de Diligências Especiais). A finalidade desta setorização especializada é dar novos rumos à fiscalização externa, que passará a ser conduzida em função das atividades específicas das empresas, atendendo também à necessidade de especialização dos Agentes Fiscais responsáveis pelo trabalho.

E para apurar os resultados, quer da aplicação do tributo, quer das atividades dos órgãos, contam ainda as Delegacias Regionais da Guanabara e de São Paulo com uma Seção de Estatística, diretamente subordinada ao titular da Repartição.

A estas duas Delegacias seguem-se, em ordem de importância, as Regionais de Belo Horizonte e Pôrto Alegre. Sua organização é idêntica à das Delegacias da Guanabara e de São Paulo, reduzida, porém, às devidas proporções. Assim, aos Serviços daquelas correspondem Seções nas Delegacias de Belo Horizonte e Pôrto Alegre, com a mesma denominação.

As Seções, por sua vez, são divididas em Turmas, a cargo das quais estão as atividades por que são responsáveis, na Guanabara e em São Paulo, as Seções subordinadas aos Serviços.

As Delegacias Regionais de Belo Horizonte e Pôrto Alegre têm, ainda, uma Turma de Estatística, diretamente subordinada aos respectivos Delegados, a qual preenche as mesmas funções da Seção de Estatística da Guanabara e de São Paulo.

As Delegacias Regionais de Brasília, Recife, Salvador e Curitiba constituem outro grupo, com tipo de organização adaptado à extensão e volume de seus encargos.

As Seções acima enumeradas foram, também, divididas em Turmas, notando-se, porém, que as Seções de Tributação de Pessoas Físicas, de Tributação de Pessoas Jurídicas e de Contrôlê de

Lançamento e Pagamento foram divididas em menor número de Turmas do que as Seções de igual nome nas Regionais de Belo Horizonte e Porto Alegre, em virtude do aglutinamento de atividades havido nesse processo de redução.

As duas Delegacias Regionais restantes, sediadas em Belém e Fortaleza, coube estrutura mais simples ainda.

A Seção de Tributação e Fiscalização foi dividida em quatro Turmas, em que se distribuíram os encargos relacionados com a tributação das pessoas físicas, das pessoas jurídicas e nas fontes, além de tôdas as atividades correlatas, exceto as de contrôlle de lançamento e pagamento, atribuídas a Turma independente, diretamente subordinada ao titular da Repartição.

Quanto às Delegacias Seccionais, houve a mesma preocupação de estruturá-las de acôrdo com as necessidades dos respectivos serviços, cabendo observar que, em matéria tributária, a competência daquelas repartições é igual à das Delegacias Regionais. Aliás, sua subordinação às Regionais em que se integram é, na realidade, meramente administrativa.

Assim, às Delegacias Seccionais mais importantes, sediadas em Niterói, Santos e Campinas, foi dada organização idêntica à das Delegacias Regionais de Brasília, Recife, Salvador e Curitiba, porquanto o volume dos trabalhos de umas e de outras se equipara.

As Delegacias Seccionais de Vitória, no Espírito Santo; Araquara, Bauru, Botucatu, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santo André, Sorocaba e Taubaté, em São Paulo; Londrina, no Paraná, e Goiânia, em Goiás, foram estruturadas como as Delegacias Regionais de Belém e Fortaleza.

Finalmente, as Delegacias Seccionais restantes (Rio Branco, no Acre; Manaus, no Amazonas; São Luís, no Maranhão; Teresina, no Piauí; Natal no Rio Grande do Norte; João Pessoa, na Paraíba; Maceió em Alagoas; Aracaju, em Sergipe; Cataguazes, Curvelo, Itajubá, Juiz de Fora, Lavras, Ponte Nova, Teófilo Otôni, Uberaba e Varginha, em Minas Gerais; Barra do Pirai, Campos e Nova Iguaçu, no Estado do Rio; Araçatuba, Jundiá e São José do Rio Preto, em São Paulo; Maringá e Ponta Grossa no Paraná; Floria-

nópolis, Blumenau, Joaçaba e Joinville, em Santa Catarina; Cachoeira do Sul, Caxias do Sul, Cruz Alta, Livramento, Nôvo Hamburgo, Passo Fundo e Pelotas, no Rio Grande do Sul; e Cuiabá, em Mato Grosso) tiveram sua estrutura grandemente simplificada compreendendo apenas quatro Turmas.

As Inspetorias do Impôsto de Renda não comportam qualquer divisão interna dos trabalhos, não só em face dos volumes dêstes, como em razão do reduzido número de funcionários de que normalmente dispõem.

Ampliando o processo de descentralização administrativa, com a criação de novos órgãos e a adaptação dos existentes às condições atuais de desenvolvimento do País, e estruturados, todos êles, de acôrdo com o volume dos encargos, só resta aparelhá-los convenientemente para que possam enfrentar, com eficiência, as responsabilidades correspondentes.

6. Estudo Comparado da Tributação dos Rendimentos Provenientes da Exploração Agrícola e Pecuária

Foi elaborado pela Equipe do Impôsto de Renda da Comissão de Reforma, conforme anexo que acompanhou seu relatório interno de 10 de abril de 1965, estudo comparado das normas que regulam a tributação dos rendimentos provenientes da exploração agrícola e pecuária em diversos países. Destinava-se o estudo a permitir o confronto com a legislação do impôsto de renda brasileiro, que tem, nesse setor, um de seus mais delicados problemas residuais. O estudo compreendeu a tributação dos citados rendimentos na Inglaterra, Alemanha, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, França, Argentina, Estados Unidos da América, México e Colômbia.

7. Processamento da Subscrição Compulsória de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (Lei n.º 4.621, de 30/4/65)

Nos têrmos da Lei n.º 4.621, de 30 de abril de 1965, regulamentada pelo Decreto n.º 56.284, de 14 de maio do mesmo ano,

as pessoas físicas que auferiam mensalmente rendimentos classificáveis na cédula "C" de sua declaração individual, em importância superior a Cr\$ 600.000, ficaram sujeitas à subscrição compulsória de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, nos meses de maio a dezembro, também de 1965. Dadas as opções que se ofereciam para aquela subscrição, o assunto tornou-se deveras complexo, razão por que a Comissão foi solicitada a examiná-lo e a estabelecer a conveniente rotina para o seu processamento. Feito o estudo, serviu êle de base para as providências tomadas pela Secretaria Executiva da própria Comissão de Reforma, quanto aos pagamentos que lhe diziam respeito, tendo, também, sido encaminhada cópia do mesmo trabalho, a pedido, ao Departamento do Impôsto de Renda.

8. Estudo Demonstrativo da Despesa em Face da Arrecadação

Segundo estudo elaborado pela Comissão de Reforma, a receita tributária do exercício financeiro de 1963 foi estimada em Cr\$ 674.948.000.000 e a despesa de arrecadação, excetuada a verba "Encargos Gerais", foi fixada em Cr\$ 14.757.458.000. Mas a receita realmente arrecadada, para a qual o impôsto de renda concorreu com Cr\$ 242.946.000.000, importou em Cr\$ 845.721.000.000.

Se a despesa prevista tivesse sido realizada, a percentagem dela sôbre a arrecadação teria sido de 1,74%. Ocorre, entretanto, que a despesa realmente efetuada, compreendendo pessoal, material de consumo, material permanente, serviços de terceiros, aluguel, serviços mecanizados, encargos diversos, equipamentos, instalações e obras, atingiu a Cr\$ 6.057.209.000, que representam unicamente 0,71% da arrecadação realizada.

Comparados apenas os elementos relativos ao impôsto de renda, a despesa correspondeu a 0,21% de sua receita, percentagem esta baixíssima, que diz bem da escassez de recursos com que as repartições responsáveis pela arrecadação dêste tributo tiveram de lutar.

9. Preparo do Manual do Impôsto de Renda na Fonte

Esse trabalho — *Manual do Impôsto de Renda na Fonte* — cobre, em extensão e profundidade, um dos setores mais importantes e complexos da legislação do impôsto de renda. ⁽³⁴⁾

Releva observar que a cobrança do impôsto de renda na fonte não é atingida pela prescrição quinquenal prevista para o sistema de lançamento, donde a necessidade, na elaboração do *Manual*, de analisar-se a evolução do tributo desde 1937, abrangendo cêrca de vinte e oito anos sucessivos, freqüentes e pronunciadas alterações na incidência do gravame, quer no que diz respeito a taxas, quer no que se refere a prazos de retenção e recolhimento.

10. Manual de Lançamento das Pessoas Físicas ⁽³⁵⁾

Após levantamentos realizados na Delegacia Regional do Impôsto de Renda da Guanabara, procedeu-se ao exame da execução dos serviços relacionados com o lançamento das pessoas físicas, apurando-se as discordâncias existentes em face das normas constantes do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 55.855, de 24 de março de 1965.

Daí a elaboração de rotinas, dentro do critério legal, enfeixadas sob o título *Manual de Lançamento das Pessoas Físicas*, rotinas essas que cobriram a recepção das declarações, o lançamento do impôsto e o contrôlle de seu pagamento, bem como a revisão das mesmas declarações, e a tramitação, pelo órgão competente, das reclamações e recursos que novos lançamentos provocaram.

Estas rotinas, que terão aplicação tanto na Delegacia Regional do Impôsto de Renda da Guanabara, como na Delegacia Regional de São Paulo, estão neste momento, sendo ajustadas, numa revisão final em conjunto com a Seção de Planejamento de Serviços, do Departamento do Impôsto de Renda, para sua oportuna implantação.

⁽³⁴⁾ O *Manual do Impôsto de Renda na Fonte* é a publicação n.º 22 da série editada pela Comissão de Reforma.

⁽³⁵⁾ Não foi publicado pela Comissão de Reforma.

11. Manual de Lançamento das Pessoas Jurídicas ⁽³⁶⁾

Em relação às pessoas jurídicas, idênticas medidas às expostas acima foram tomadas, atendidas as peculiaridades que lhes são próprias, especialmente as que dizem respeito ao autolançamento.

As rotinas elaboradas, reunidas também sob o título *Manual de Lançamento das Pessoas Jurídicas*, estão, igualmente, sendo ajustadas, em conjunto com a Seção de Planejamento de Serviços do Departamento do Impôsto de Renda, para que sejam, a seguir, implantadas.

12. Guias de Assuntos de Pessoal

Encarregada de estudar a fundo todos os problemas relacionados com a administração do impôsto de renda, a equipe de especialistas constituída para êsse fim, pela Comissão de Reforma, reuniu subsídios para elaborar uma espécie de manual de administração de pessoal, particularmente amoldado às condições do Departamento do Impôsto de Renda. O exame detido da questão evidenciou que o projetado manual compreenderia grande parte da matéria regulada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Como seu objetivo era proporcionar aos órgãos de administração de pessoal do Departamento do Impôsto de Renda elementos de orientação dos assuntos pertinentes, em que tivessem de opinar ou sôbre que tivessem de decidir, a Comissão considerou mais acertado reduzir o trabalho iniciado às proporções de um simples *Guia de Assuntos de Pessoal*, que, apenas mimeografado, foi distribuído internamente aos setores específicos do Departamento do Impôsto de Renda, inclusive às suas Delegacias Regionais e Seccionais.

Além dos aspectos mencionados neste capítulo, a Comissão de Reforma realizou várias outras tarefas, ora por iniciativa própria,

(36) Não foi publicado pela Comissão de Reforma.

ora em resposta a consultas concernentes à organização e funcionamento do Departamento do Impôsto de Renda e que foram objeto de relatórios internos ou propostas tramitadas em diferentes ocasiões.

Algumas dessas tarefas subsidiárias figuram no lugar próprio, sob a epígrafe Equipe do Impôsto de Renda, da lista geral dos trabalhos da Comissão (v. Anexo n.º 1).

Capítulo XXXVIII

O DEPARTAMENTO DE ARRECADAÇÃO

Se aplicada à risca, a estratégia da reforma do Ministério da Fazenda posta em prática pela Comissão não se compadeceria com qualquer modificação isolada ou parcial do órgão. Pretendia-se optar pela estrutura que se considerasse, a um tempo, viável e adequada, e recomendá-la de uma única vez. Tôdas as modificações — extinção, fusão, ampliação, transferência, desdobramento e criação de órgãos, mudança de denominação, — tudo, enfim, que afeitasse a estrutura do Ministério seria encaixado num projeto único. O projeto abarcaria, assim, o Ministério em sua totalidade.

Por motivos táticos, entretanto, a Comissão viu-se forçada a tolerar e mesmo a propor a antecipação de certas medidas parciais.

Uma delas foi a criação do Departamento de Arrecadação. Os estudos do funcionamento do aparelho arrecadador da União demonstraram, à saciedade, a conveniência de aplicar mais a fundo o princípio da funcionalização, estendendo aos órgãos a separação de funções que já havia entre os agentes do fisco, notadamente entre os fiscais e os exatores. As antigas Divisão do Impôsto de Renda, Diretoria das Rendas Internas e Diretoria das Rendas Aduaneiras acumulavam as funções de fiscalizar, lançar (quando era o caso), notificar os contribuintes e arrecadar os tributos a seu cargo.

Impunha-se, pois, um passo avante no sentido da especialização funcional.

Nos bancos, tradicionalmente, as atividades de informação às partes sobre os saldos das contas, emissão e envio de extratos de contas, averiguação da autenticidade dos cheques e ordens de pagamento, lançamentos e outras da mesma família são executadas por funcionários e seções que não manipulam valores. As operações de guichê, por outro lado, consistem exclusivamente em contar e pagar ou receber e conferir.

Similarmente, era necessária, na estrutura do Ministério da Fazenda, a existência de uma unidade especializada em arrecadação. Daí a criação, em 30 de novembro de 1964 (Lei n.º 4.503), do Departamento de Arrecadação. Este surgiu para funcionar como o "guichê" do Ministério da Fazenda. Os demais Departamentos lançam os impostos lançáveis, expedem as notificações, fiscalizam, desempenham, enfim, todas as fases da administração fiscal, menos o recebimento de dinheiros a título de pagamento de impostos.

Embora não privativa, esta é a atribuição específica do Departamento de Arrecadação. Compete-lhe dirigir, promover e controlar os serviços de arrecadação dos tributos e demais rendas da União, em todo o território nacional, exceto quando tais atribuições forem conferidas por lei, em casos excepcionais, a órgãos não fazendários.

A exceção foi admitida pela lei para atender, entre outros, aos casos das rendas industriais, cuja arrecadação geralmente se faz com maior eficiência pelas próprias entidades prestadoras de serviços, e de outras rendas cuja índole indique tratamento diferente.

Caso ficasse responsável pela arrecadação direta das rendas federais — o que teria de fazer principalmente através das Alfândegas, das Recebedorias, Mesas de Renda, Postos Fiscais e, sobretudo, através das Exatorias existentes, o Departamento de Arrecadação necessitaria de pessoal mais numeroso do que qualquer outro do Ministério.

A utilização dos bancos oficiais e particulares na arrecadação dos impostos federais veio estender e reforçar consideravelmente a rede arrecadadora sob o comando do Departamento e, ao mesmo tempo, aliviar sua tarefa. Recorreu-se, no caso, à aplicação do

princípio da descentralização da execução, combinado com o princípio da centralização do controle. Em vez das 2.134 agências arrecadoras oficiais existentes em 1965, o Departamento passou a contar com um potencial de mais de 7.000 agências bancárias, espalhadas por todo o território nacional. Em vez de contar apenas com 3.847 Exatores Federais, 813 Fiéis de Tesouro e 1.406 Auxiliares de Exatoria, o Departamento passou a contar com cerca de 40.000 bancários.

É evidente que suas funções de controle cresceram proporcionalmente — mas o volume não acarreta maiores dificuldades. Um núcleo bem treinado de funcionários fazendários — contadores, agentes fiscais, oficiais de administração, estatísticos — será bastante para estabelecer e fazer funcionar regularmente o sistema de controle que a conjuntura requer.

Já amplamente empregado, o procedimento não encerra segredos: trata-se de traçar normas gerais de arrecadação adaptadas às rotinas bancárias e assegurar a sua observância ortodoxa mediante dois dispositivos: a) relatórios-questionários, de preenchimento periódico obrigatório por parte de cada agência bancária autorizada a arrecadar impostos federais; b) inspeções periódicas, para verificação *in loco* do *modus operandi* da agência para arrecadar, guardar, proteger e recolher ao Banco do Brasil os impostos recebidos em cada semana.

Um sistema de penalidades administrativas para imposição às agências (ou aos Bancos) que ignorarem ou transgredirem as normas estabelecidas pelo Departamento de Arrecadação contribuirá para tornar o controle gradativamente mais eficaz. Para um Banco acreditado, nada mais indesejável do que a suspensão ou perda do privilégio de arrecadar os impostos federais.

Esclareça-se, por amor da verdade, entretanto, que o anteprojeto de lei elaborado pela Comissão e que propunha a instituição do Cadastro Geral de Pessoas Jurídicas não continha qualquer dispositivo sobre a estrutura do Ministério. O Capítulo II, que nele figura e no qual se cria o Departamento de Arrecadação (artigos 10 a 15), bem como o artigo 19 das Disposições Gerais, foram incluídos no anteprojeto por iniciativa do próprio Ministério, à revelia da Comissão de Reforma.

Não que esta se opusesse à criação oportuna, embora isolada, do Departamento de Arrecadação. Suas reservas endereçavam-se ao *modus faciendi*. Não se lhe afigurava de bom aviso formular anteprojeto de lei que dispusesse simultaneamente sobre assuntos heterogêneos, como a instituição do Cadastro Geral de Contribuintes e a criação do Departamento de Arrecadação. Parecia-lhe de boa técnica legislativa e administrativa instituir o Cadastro Geral de Contribuintes mediante uma lei, e criar o Departamento de Arrecadação mediante outra.

Ademais de se responsabilizar pela arrecadação direta, ou por intermédio da rede bancária, das rendas federais, o Departamento de Arrecadação tem duas atribuições complementares:

a) proceder à inscrição de pessoas jurídicas no cadastro geral, manter e administrar o sistema de número cadastral básico, a que se refere o Capítulo I da Lei n.º 4.503, de 30 de novembro de 1964;

b) executar, nas localidades não atendidas por fiscalização específica, serviços auxiliares de controle e fiscalização dos tributos federais.

Centralizando as operações de arrecadação, o Departamento absorveu os serviços pertinentes que estavam a cargo da antiga Diretoria das Rendas Internas, Delegacias Fiscais, Recebedorias Federais e Alfândegas. A área administrativa do Departamento de Arrecadação coincide com a do Ministério da Fazenda — cobre todo o território nacional. Teoricamente, onde quer que moureje e viva uma pessoa sujeita a qualquer dos impostos federais, aí deverá estar presente, ou comparecer, um representante do Departamento de Arrecadação. Por outro lado, a existência de centenas e centenas de exatorias antieconômicas, muitas das quais arrecadavam ou arrecadam três, oito, dez e até quinze vezes menos do que despendiam ou despendem, contra-indica a disseminação de agências arrecadoras inviáveis, isto é, sem clientelas suficientemente numerosas e ativas para as justificar.

O Departamento de Arrecadação compõe-se de:

1. Órgãos Centrais;

2. Órgãos Regionais;

3. Órgãos Locais.

Os órgãos centrais são:

a) Diretoria (Gabinete do Diretor);

b) Divisão Técnica;

c) Divisão de Administração.

Os órgãos regionais são:

a) Delegacias Regionais de Arrecadação (em número de dez);

b) Delegacias Seccionais de Arrecadação (em número de 13).

Os órgãos locais são:

a) Exatorias Federais;

b) Tesourarias.

Para efeito de administração fazendária, o território do país foi dividido em regiões (Decreto n.º 55.770, de 19 de fevereiro de 1965, proposto pela Comissão de Reforma), cada qual com sede na Capital de uma das Unidades da Federação integrantes de cada agrupamento.

As sedes das Delegacias Regionais de Arrecadação, *ipso facto*, são as mesmas das Regiões Fiscais, a saber:

1.^a Região: Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso; sede — Brasília;

2.^a Região: Acre, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia e Amapá; sede — Belém;

3.^a Região: Maranhão, Piauí e Ceará; sede — Fortaleza;

4.^a Região: Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Fernando de Noronha; sede — Recife;

- 5.^a Região: Sergipe e Bahia; sede — Salvador;
- 6.^a Região: Minas Gerais; sede — Belo Horizonte;
- 7.^a Região: Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara; sede Guanabara;
- 8.^a Região: São Paulo; sede — São Paulo;
- 9.^a Região: Paraná e Santa Catarina; sede — Curitiba;
- 10.^a Região: Rio Grande do Sul; sede — Pôrto Alegre.

As Delegacias Seccionais de Arrecadação subordinam-se às Delegacias Regionais e localizam-se nas capitais dos Estados integrantes da Região Fiscal, com jurisdição sôbre todo o território do respectivo Estado.

As Exatorias subordinam-se, por sua vez, às Delegacias Regionais e Seccionais que exerçam jurisdição direta sôbre a área de sua localização.

Para outros detalhes sôbre a organização e funcionamento do Departamento de Arrecadação, veja-se a publicação n.º 8 desta série, intitulada — *Departamento de Arrecadação*.

Capítulo XXXIX

O DEPARTAMENTO DE RENDAS INTERNAS

O conjunto de princípios, doutrinas e ensinamentos modernos, que veio a ser chamado *Administração Experimental*, na França, *Racionalização do Trabalho*, na Alemanha, e *Administração Científica*, nos Estados Unidos, somente aportou à cultura brasileira, ainda assim fragmentariamente, através de notícias e referências leigas, a partir da década dos XX. As primeiras tentativas de aplicação dos princípios tayloristas no Brasil não ocorreram, entretanto, senão a partir de 1935, quando uma comissão especial nomeada pelo Governo da União procedeu à padronização dos envelopes, papéis de carta e ofícios usados nos seis Ministérios civis então existentes. Cabe registrar aqui, *en passant*, que a Comissão encontrou em uso nos referidos Ministérios civis nada menos de quatrocentos e oitenta e sete tipos de envelopes oficiais, número que depois da padronização foi reduzido a quatro.

Ao Ministério da Fazenda, cuja última reorganização data de 1934, jamais chegaram os influxos tayloristas, exceto de maneira episódica e superficial.

Parece tópico destacar, da exposição de motivos com que os autores do Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal de 1963 o encaminharam aos poderes competentes, o parágrafo seguinte:

“No Ministério da Fazenda atual existem órgãos, equivalentes em hierarquia e similares em funções, que estadeiam

nomes diversos, adotados em épocas diferentes, de acôrdo com critérios diferentes e ao sabor de improvisações e circunstâncias ocasionais. Ao lado da Diretoria das Rendas Aduaneiras e da Diretoria das Rendas Internas existe a Divisão do Impôsto de Renda, assim como ao lado desta figuram o Departamento Federal de Compras e a Contadoria Geral da República.”

Na terminologia administrativa consagrada pelo uso, os ministérios dividem-se em departamentos, os departamentos em divisões, as divisões em seções, as seções em turmas. Para determinadas atividades se usa, igualmente, a designação serviço. As tarefas episódicas ou ocasionais, sejam de estudo ou de implantação, geralmente são confiadas a comissões e, ultimamente, a grupos de trabalho.

A simples enumeração dos nomes dos órgãos do aparelho tributário do Ministério da Fazenda existente em 1964, quando a Comissão de Reforma iniciou seus trabalhos, denuncia o empirismo específico e tranqüilo, que predominava nas mentes dos organizadores e reorganizadores do serviço público.

Em 1964, a Divisão do Impôsto de Renda era muito mais importante, como unidade do aparelho tributário, do que a Diretoria das Rendas Aduaneiras. Entanto, se fôssemos julgar os órgãos integrantes do Ministério da Fazenda pelas respectivas denominações, a Divisão do Impôsto de Renda apareceria, na escala hierárquica, em posição inferior à da Diretoria das Rendas Aduaneiras e do Departamento Federal de Compras.

A nomenclatura caótica e despistadora então existente não era mais nem menos do que o resultado cumulativo do empirismo, a que se fez referência em parágrafo anterior.

Em capítulo anterior desta Parte já se explicou circunstanciadamente a transformação da antiga Divisão do Impôsto de Renda no atual Departamento do Impôsto de Renda.

Havendo retificado, como convinha, o nome da antiga Divisão do Impôsto de Renda, era natural que a Comissão de Reforma cuidasse, igualmente, da denominação da antiga Diretoria das Rendas Internas.

Embora transigindo, mais uma vez, com a sua diretriz de não tratar no mesmo diploma legal de assuntos heterogêneos, a Comissão de Reforma aceitou, como solução de compromisso, a inclusão, na Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o imposto de consumo, do Título VI — *Disposições Finais e Transitórias*, que reorganizou a antiga Diretoria das Rendas Internas, transformando-a em Departamento de Rendas Internas.

Segundo o artigo 111 da referida Lei, ao Departamento de Rendas Internas foi conferida a competência específica de:

I — dirigir, superintender, orientar e coordenar os serviços de aplicação das leis fiscais relacionadas com os impostos de consumo e sêlo, assim como os demais tributos não compreendidos nas atribuições das Diretorias das Rendas Aduaneiras e do Imposto de Renda;

II — promover o controle e fiscalização da cobrança dos tributos incluídos no âmbito de sua competência;

III — fiscalizar as empresas autorizadas a realizar vendas de bens imóveis e mercadorias, por meio de sorteios, distribuição de prêmios, quinhões, bonificações e processos semelhantes;

IV — interpretar as leis e regulamentos fiscais relacionados com suas atribuições, decidindo sobre os casos omissos e baixando os atos esclarecedores;

V — julgar:

- a) em primeira instância, através de seus órgãos regionais — os processos fiscais, inclusive de consulta, relativos aos tributos incluídos no âmbito de sua competência, excetuados os referentes à falta de pagamento do imposto de consumo verificada por ocasião do despacho de mercadoria estrangeira, os quais, com o rito aduaneiro em primeira instância, serão da competência da repartição que efetuar o despacho, de cuja decisão caberá recurso para o Segundo Conselho de Contribuintes;
- b) em única instância, através de seu órgão central as consultas relativas aos tributos de sua competência for-

muladas pelos órgãos centrais do serviço público e autarquia federal, das sociedades de economia mista, controladas pela União, e das entidades de classe de âmbito nacional;

- c) em segunda e última instância através de seu órgão central — as consultas julgadas em primeira instância pelos seus órgãos regionais.

A competência para o preparo dos processos referidos no inciso V, citado, fixou-se no respectivo Regulamento.

O Departamento de Rendas Internas compõe-se de órgãos centrais e órgãos regionais. Os órgãos centrais são os seguintes:

I — Gabinete do Diretor:

- a) Assessoria Técnica;
- b) Secretaria.

II — Junta Consultiva do Impôsto de Consumo:

- a) Plenário;
- b) Secretaria.

III — Divisão Técnica:

- a) Seção Técnica de Tributação;
- b) Seção de Contrôle da Fiscalização;
- c) Seção de Análises Estatísticas.

IV — Serviço de Administração:

- a) Seção de Pessoal;
- b) Seção de Serviços Auxiliares.

Os órgãos regionais, em número de 10, chamados Delegacias Regionais, localizam-se nas sedes das Regiões Fiscais. Como no caso do Departamento de Arrecadação e do Departamento do Impôsto de Renda, a jurisdição de cada Delegacia Regional abrange todos os Estados e Territórios integrantes da respectiva região.

As Delegacias Regionais estão divididas em Inspetorias Fiscais e Inspetorias Auxiliares nos termos do Regimento do Departamento, aprovado pelo Decreto n.º 55.853, de 22 de março de 1965.

A medida em que se instalarem seus órgãos, passarão a integrar o Departamento de Rendas Internas os serviços de sua competência que estiverem a cargo das Recebedorias Federais, Delegacias Fiscais e Alfândegas.

Adotada em março de 1965, a organização do Departamento de Rendas Internas deverá ajustar-se às inovações constantes da Emenda Constitucional n.º 18 e da Lei n.º 5.172, e respectivos diplomas modificadores, que consubstanciam o novo Sistema Tributário Nacional, hoje chamado Código Tributário Nacional.

A publicação n.º 24 desta série, intitulada *Departamento de Rendas Internas (Legislação Básica e Complementar)* compendia toda a documentação pertinente ao Departamento. (37)

(37) V. Capítulo XLV, pp. 428/429, deste Relatório.

Capítulo XL

O CADASTRO GERAL DE CONTRIBUINTES (Pessoas Jurídicas)

Seria redundante lembrar que as largas, froixas e complacentes malhas do fisco brasileiro — fundidos nesta expressão os sistemas arrecadadores da União, dos Estados e dos Municípios — deixam escapar diàriamente milhares de contribuintes e milhões e milhões de cruzeiros.

Se se pudesse determinar o vulto dos prejuízos causados à Fazenda Nacional pelo contrabando e pelo descaminho e o montante de impostos que deixam de ser pagos e tomam, sorrateiramente, a via escusa da sonegação e da evasão, ficaria demonstrado que estas últimas modalidades da fraude fiscal são muito mais danosas e generalizadas do que aquelas.

Sondagens recentes promovidas pelo Conselho de Planejamento e Aperfeiçoamento da Administração Fiscal (CONPLAF) revelaram, entre outras coisas, o seguinte: de 3.644 contribuintes selecionados pelo sistema de amostragem nos Estados da Guanabara e São Paulo e nas cidades de Pôrto Alegre e Curitiba, 1.871, isto é, 51%, deixaram de apresentar declaração de renda em 1965.

Dentre as diversas causas que concorrem para a ineficácia crônica do sistema fiscal brasileiro se destacava a ausência de um cadastro de contribuintes. Cadastro, no caso, não significa simples rol de nomes e endereços. O cadastro fiscal, de que carecia a União e que se encontra em processo de organização, desde os princípios de 1965, pressupõe a reunião metódica de dados continuamente

te atualizados sobre cada contribuinte, a localização e classificação de seus estabelecimentos e várias outras informações que permitem a avaliação do volume das transações e, conseqüentemente, a formação de idéia sobre o montante dos impostos correspondentes.

Por proposta da Comissão de Reforma, o Ministro da Fazenda encampou, em outubro de 1964, submeteu ao Presidente da República e este encaminhou ao Congresso Projeto de Lei para criar o Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas). O Congresso prontamente transformou o Projeto na Lei 4.503, de 30 de novembro de 1964.

No desempenho de sua atribuição técnica mais importante, o Departamento de Arrecadação vem trabalhando ativamente, a partir de 1965, para ampliar o Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas). Este indispensável instrumento de administração fiscal está a cargo da Divisão Técnica do Departamento.

Além de organizá-lo, cabe à Divisão Técnica:

a) dirigir, supervisionar e orientar o serviço de inscrição, no Cadastro Geral, das firmas individuais e demais pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as domiciliadas no exterior, que possuam capitais aplicados no país;

b) articular-se com outros órgãos fazendários para intercâmbio de informações fiscais e generalização do sistema de número cadastral básico;

c) fornecer aos órgãos regionais dados apurados de outras fontes para atualização de seus cadastros;

d) elaborar modelos de formulários para inscrição e atualização desta no Cadastro Geral de Contribuintes;

e) executar os demais atos de administração do Cadastro, que lhe forem cometidos pelo Diretor.

A fim de desempenhar essas atribuições, a Divisão Técnica dispõe, em cada Delegacia Regional e em cada Delegacia Seccional de Arrecadação, de duas unidades dedicadas exclusivamente aos assuntos cadastrais, a saber:

1. Seção de Cadastro;
2. Seção Exattorial:
Turma de Inscritão.

O efeito prático principal do cadastro consiste em facilitar o processamento eletrônico dos dados fiscais, graças ao sistema unificado de codificação numérica. Este sistema equipa os órgãos e alerta os agentes fiscais para, mediante aferição sistemática de informações, detectarem as fraudes fiscais.

Conforme a Comissão de Reforma declarou na *Apresentação* da publicação n.º 16 — *Cadastro Geral de Contribuintes* (Pessoas Jurídicas), um moderno sistema fiscal, que propicie às autoridades responsáveis e facilite ao contribuinte o cumprimento exato das leis tributárias, deve dispor, entre outros, de dois instrumentos de trabalho de manipulação complementar:

- 1 — um sistema de processamento automático de dados;
- 2 — um cadastro completo e fidedigno dos contribuintes.

Havendo proposto e obtido a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e a instituição do Cadastro Geral de Contribuintes (de sistema unificado de codificação numérica), julga a Comissão de Reforma haver apontado o caminho para o fisco federal marchar de vez em direitura aos domínios da tecnologia mais sofisticada, a fim de refinar os métodos de exação das leis tributárias, prevenir, identificar e punir as fraudes contra a Fazenda Nacional.

O Departamento de Arrecadação dispõe, desde os últimos meses de 1965, dos instrumentos operacionais para implantar, estender e consolidar o Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas):

- 1 — o Regulamento do Cadastro, aprovado e baixado pelo Presidente da República (Decreto n.º 57.307, de 23 de novembro de 1965);
- 2 — a Instrução de Serviço n.º 11, de 10 de dezembro de 1965, expedida pelo Diretor do Departamento de Arrecadação.

Por força da Lei n.º 4.503 e do Decreto n.º 57.307, de 30 de novembro de 1964 e 23 de novembro de 1965, respectivamente, toda pessoa jurídica de direito privado está obrigada a inscrever-se no Cadastro Geral de Contribuintes. Em obediência à legislação de imposto de renda, são igualmente consideradas pessoas jurídicas, para esse efeito, as empresas individuais estrangeiras autorizadas a funcionar no território nacional, bem como as autarquias e empresas públicas da União, dos Estados e dos Municípios sujeitas ao recolhimento de tributos federais. Em outras palavras, a obrigação de se inscrever no Cadastro Geral de Contribuintes recai sobre:

- 1 — as sociedades em nomes coletivos;
- 2 — as sociedades por quotas e responsabilidade limitada;
- 3 — as sociedades de capital e indústria;
- 4 — as sociedades em comandita simples;
- 5 — as sociedades em comandita por ações;
- 6 — as sociedades anônimas;
- 7 — as sociedades civis, inclusive cooperativas e fundações;
- 8 — as autarquias ou empresas públicas da União, dos Estados e dos Municípios sujeitas ao recolhimento de tributos federais;
- 9 — as filiais de empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no País;
- 10 — as empresas individuais (artigo 16 do Decreto n.º 58.400, de 10 de maio de 1956):
 - a) as firmas individuais;
 - b) as pessoas físicas que em nome individual explorem, habitual e profissionalmente, qualquer atividade econômica de natureza civil ou individual, com fins especulativos de lucro, mediante venda a terceiros de bens ou serviços, inclusive a compra e venda de imóveis, a construção de prédios para revenda ou a incorporação de prédios em condomínio, e a organi-

zação de loteamento de terrenos para venda a prestações, com ou sem construção.

1. O Sistema de Codificação Numérica do Cadastro

O número cadastral básico, adotado para inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes, integra um sistema unificado de código decimalizado, o qual permite a identificação de todas as pessoas jurídicas cadastradas existentes no País. Compõe-se o número de inscrição de 8 algarismos: os sete primeiros formam uma série em ordem numérica crescente; o oitavo e último, à direita, corresponde ao código de controle de segurança do sistema.

Reservou-se, para cada órgão de inscrição, uma faixa privativa de números.

2. O Material Básico do Cadastro

A Comissão de Reforma mandou preparar e preencher, eletronicamente, por intermédio do Setor de Automação, o material básico do Cadastro, que foi encaminhado pelo Departamento de Arrecadação às suas repartições. Consiste o material no seguinte:

- 1 — talões de protocolo constituídos de duas partes destacáveis, uma destinada ao contribuinte juntamente com a segunda via do requerimento de pedido de inscrição; a outra destinada ao arquivo da repartição, para onde vai grampeada à primeira via do requerimento (os talões contêm os números de inscrição preenchidos dentro da faixa previamente reservada para cada localidade de inscrição);
- 2 — livros de registro, constituídos de folhas impressas em que figuram, na mesma ordem, os números de inscrição constantes do talão de protocolo (os livros contêm, ainda, folhas extras ou suplementares, nas quais não há indicação dos números de inscrição e que se destinam ao registro de contribuintes inscritos em outras localidades, ou que eventualmente solicitem transferência de outro local).

3. A Implantação do Cadastro e a Elaboração de Manuais de Instruções

Coube à Comissão de Reforma planejar a implantação do Cadastro Geral de Contribuintes para o Departamento de Arrecadação.

Destacam-se, dentre as medidas tomadas para êsse fim, as seguintes:

- 1 — o recebimento e a conferência, pelas repartições, do material básico do Cadastro;
- 2 — a disposição e o arranjo físico dos locais, para atendimento ao público nas repartições encarregadas de inscrição;
- 3 — a avaliação prévia das tarefas, com base em estimativa do número de contribuintes a ser atendido em cada localidade de inscrição;
- 4 — a avaliação prévia do tempo de atendimento de cada contribuinte, considerado o número de estabelecimentos de cada um;
- 5 — a avaliação em termos de minutos do tempo teórico da operação de atendimento do contribuinte;
- 6 — a avaliação do tempo teórico global disponível, em minutos, no período de 60 dias corridos, durante o qual, por força de determinação legal, o cadastro deverá ser implantado;
- 7 — confrontados os elementos dos itens 4, 5 e 6 precedentes, a avaliação das necessidades de pessoal para atendimento do público, nesse período limitado de 60 dias corridos;
- 8 — a necessidade de prever, com antecedência, o material adicional suficiente para ser utilizado na execução das tarefas, especialmente grampeadores, grampos, carimbos, pastas, furadores etc.

Para facilitar e expedir a implantação, a Comissão de Reforma deu ao Setor de Arrecadação e Pagamentos a incumbência de elaborar manuais de instruções para contribuintes e funcionários.

O *Manual de Instruções para Contribuintes* foi encaminhado às Confederações, Federações e Associações representativas da indústria e do comércio, para a devida divulgação.

O *Manual de Instruções para Funcionários* foi mandado imprimir, em número de 5.000 exemplares, para encaminhamento a todos os órgãos encarregados da inscrição.

O interessado em conhecer mais minuciosamente o histórico, a implantação e o mecanismo do Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas) encontrará resposta para muitas de suas questões na publicação n.º 16 desta série.

O cadastro das pessoas jurídicas, fácil de organizar, representa apenas parte do problema, que somente será resolvido quando se instituir, também, o cadastro das pessoas físicas, tarefa mais complicada, porém, nem por isso menos exequível.

A partir do momento em que o fisco federal dispuser de um cadastro que informe fidedignamente tanto sobre as pessoas jurídicas, quanto sobre as pessoas físicas, então, sim, poderá denominá-lo Cadastro Geral de Contribuintes.

Nessa fase, os diretores de banco, os hoteleiros, os proprietários de supermercados, os joalheiros, os construtores, os corretores de câmbio e outros grupos privilegiados pensarão duas vezes antes de reincidir na prática anti-social da sonegação. Dado que reincidam, porém, já não poderão dormir tranquilamente, como faziam até agora, dando de barato a incapacidade do fisco. Quando menos esperarem, eles receberão a intimação peremptória do Departamento do Imposto de Renda ou a visita inquietante de alguns de seus fiscais.

Capítulo XLI

PESSOAL

Conquanto o problema de Pessoal não tivesse sido colocado em destaque no convênio entre a Fundação Getúlio Vargas e o Ministério da Fazenda, nem assim poderia a Comissão de Reforma deixar de examiná-lo, já que é essencial às medidas de racionalização. Por isso, logo no início de 1964, após breve coleta de dados na Guanabara, foi instalado na Capital do Estado de São Paulo um Escritório Regional constituído de três Setores, incluindo um de Pessoal.

São Paulo foi escolhido por motivos óbvios. Sua contribuição, em redor de 50% do total da arrecadação federal, justificava que naquele Estado fôsse concentrada boa parte dos esforços da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda.

1. Recebedoria Federal em São Paulo

Obedecendo à orientação geral, quanto ao desenvolvimento dos trabalhos, de primeiro estudar os problemas da Recebedoria Federal, o Escritório Regional encetou uma análise profunda, não só do ponto de vista de Organização e Métodos, e Automação, de que trataremos adiante, mas também no que se referia a Pessoal.

Sob êsse aspecto, foi realizado um estudo exaustivo, abordando as questões de lotação, em têrmos quantitativos e qualitativos, condições físicas, organização profissional, prestação de serviços, supervisão e disciplina, classificação e numeração, relações públicas e treinamento.

O estudo *Recursos Humanos na Recebedoria Federal de São Paulo* foi concluído em novembro de 1964. Contém interessantes revelações e considerações sôbre a idade, o tempo de serviço, o

grau de instrução e a forma de ingresso do pessoal existente, mostrando que se tratava de um grupo tendendo para idoso, com instrução predominante de nível superior para os Agentes Fiscais, médio de 2.º ciclo para o pessoal administrativo e médio de 1.º ciclo para os tesoureiros, o que condizia com a percentagem decrescente de ingresso por concurso: 83%, 51% e 2%, respectivamente.

Outros aspectos versados no referido estudo foram as instalações, com a indicação dos pontos críticos, e a assistência prestada aos funcionários, quer pelas organizações de classe, quer pelo Serviço Médico da Repartição, cujas deficiências foram apontadas.

Um problema mereceu particular destaque — o enfraquecimento da disciplina, revelado pelo descumprimento do horário de trabalho e por outras manifestações graves de falta de autoridade dos superiores.

Aquêle estudo apontou, ainda, a necessidade da criação de várias classes e forneceu subsídios para o exame do problema de promoção-remoção, peculiar aos Agentes Fiscais.

A inexistência de um serviço de informações e a falta de pessoal treinado em relações públicas foram outras deficiências registradas.

Por fim, o estudo evidenciou a grande receptividade à idéia do treinamento, cuja ausência na Recebedoria era total, exceção feita de reuniões promovidas pelo Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo, para debates sôbre a legislação específica e a técnica fiscal.

Paralelamente a êsse estudo, foi realizado outro, de objetivos imediatos, sôbre a lotação da Recebedoria local, a fim de identificar as medidas que pudessem aliviar a angustiosa falta de funcionários. Êsse estudo, *Necessidade de Pessoal, a Curto Prazo, para a Recebedoria Federal em São Paulo*, terminou em julho de 1964 e suas conclusões e recomendações foram submetidas à apreciação do Diretor-Geral da Fazenda Nacional. Consistiu o estudo em minucioso relatório das necessidades imediatas daquela repartição, independentemente das medidas de racionalização dos serviços, então em exame, concluindo pela necessidade de serem acrescentados 103 cargos à lotação da Recebedoria Federal em São Paulo, por

transferência de cargos lotados na Guanabara, a saber, 90 vagos e 13 ocupados (9 Fiéis do Tesouro e 4 Motoristas).

Com a bipartição daquela Recebedoria em Delegacias Regionais de Arrecadação e de Rendas Internas, os dois estudos de que se trata passaram a oferecer interêsse remoto.

2. Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo

Outra repartição fazendária que, sob a alegação de premente necessidade de pessoal, reclamava providências imediatas, era a Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo, pois carecia de mais 162 funcionários.

Estudado êsse pedido, chegou-se à conclusão de que, além de 15 nomeações em processamento, bastava acrescentar 8 servidores, mediante transferência de cargos da lotação de outras repartições.

O estudo *Necessidade de Pessoal, a Curto Prazo, para a Delegacia Fiscal em São Paulo* terminou em novembro de 1964.

3. Mecanização

À medida que os trabalhos iam apontando a conveniência de centralizar em órgão único as diversas seções mecanizadas existentes nas repartições fazendárias federais da Capital de São Paulo, foi-se evidenciando a necessidade de se proceder a um estudo em tórno do pessoal supostamente técnico, lotado naquelas repartições, com vistas a seu aproveitamento no futuro Centro de Automação. Verificou-se que havia 106 servidores, dos quais 80 afastados de suas funções próprias. O grau de instrução predominante era o médio de 1.º ciclo (30%), havendo somente 2% ingressado mediante concurso. Tinham, em média, 38 anos de idade e 16 de serviço. O sexo feminino predominava com 64%.

O salário médio apurado foi de Cr\$ 147.000, contra Cr\$ 85.000 para funções análogas na indústria privada local.

O estudo *Recursos Humanos para o Centro de Mecanização de São Paulo* terminou em outubro de 1964 e incluía a lotação previs-

ta para o futuro Centro de Automação (44 servidores de várias categorias) e o programa de treinamento para absorção do pessoal existente.

4. Delegacia Regional do Impôsto de Renda em São Paulo

Esta repartição foi objeto de cuidadoso estudo de lotação.

Apurou-se, em primeiro lugar, o número de pessoas jurídicas contribuintes do Impôsto de Renda — cêrca de 315.000, tomando-se como base do estudo o volume de contribuintes do Impôsto de Vendas e Consignações, acrescido do número de estabelecimentos bancários e cartoriais. A diferença em montante de verba adquirida (Impôsto de Vendas e Consignações) permitiu escalonar os contribuintes em 3 níveis, isto é, emprêsas grandes, médias e pequenas, para cada uma se fixando diferentes prazos de fiscalização: — as grandes seriam examinadas por três fiscais, durante 6 meses; as médias, por dois fiscais, durante 3 meses; as pequenas, subdivididas em 3 classes, também por dois fiscais, durante 1 mês, 1/6 de mês e 1/20 de mês, respectivamente, conforme a sua classe. Com êsses elementos, determinou-se o número de fiscais necessários para que tôdas as emprêsas fôssem fiscalizadas pelo menos uma vez em cada 5 anos. Seriam necessários, portanto, 1.788 Agentes Fiscais, além de 118 destinados a cargos de chefia e assessoramento, num total de 1.906. Comparado êsse número com o de 144 então existente, o acréscimo recomendado foi de 1.762 Agentes Fiscais do Impôsto de Renda.

Para os serviços de ordem interna, além de pequeno aumento de pessoal auxiliar, foi proposta a criação de uma categoria nova — Oficial de Tributação, com um contingente de 357 funcionários, na proporção, ditada pela experiência, de 1 para 5 Agentes Fiscais.

O estudo *Necessidade de Pessoal para a Delegacia Regional do Impôsto de Renda em São Paulo* foi concluído em julho de 1965.

5. Delegacia Regional de Rendias Internas em São Paulo

A bipartição da antiga Recebedoria Federal local obrigou a nôvo estudo de lotação num dos dois órgãos resultantes, ou melhor,

na Delegacia Regional de Rendas Internas, empregando-se a mesma técnica do anterior, isto é, o referente à Delegacia Regional do Impôsto Regional de Renda em São Paulo.

Para determinar o número necessário de Agentes Fiscais de Rendas Internas, tomou-se como base o cadastro do Serviço Nacional da Indústria — SENAI, que acusava a existência de cêrca de 60.000, indústrias, escalonadas em 5 níveis, segundo o número de empregados. As indústrias grandes seriam inspecionadas por três fiscais, no prazo de 51 dias úteis cada uma, e as demais por dois fiscais, em 17, 5, 3 e 1 dia para as médias, pequenas (1), pequenas (2) e pequenas (3), respectivamente. Adotado o ciclo de 3 anos para a inspeção de todo o universo tributável e estimado em 200 o número de dias úteis do ano, chegou-se ao subtotal de 553 fiscais.

Raciocínio análogo foi feito em relação aos 2.453 estabelecimentos bancários (152 matrizes e 2.301 filiais) e 1.631 cartórios existentes no Estado, os quais demandariam 236 fiscais.

Os outros contribuintes, isto é, as distribuidoras de filmes, as companhias de seguros e capitalização, as construtoras e administradoras de imóveis e as empresas de crediário, foram estimados em um terço dos bancos e cartórios, reclamando 78 fiscais. Assim, o total necessário seria de 867.

Em relação ao pessoal administrativo, houve a preocupação de compensar a evasão de pessoal para a Delegacia Regional de Arrecadação, ocorrida quando se bipartiu a antiga Recebedoria Federal em São Paulo. Propôs-se, ao mesmo tempo, nova regionalização do Estado, na base do *Segundo Plano de Ação do Governo do Estado de São Paulo* (1963/1966), elevando para 23 as Inspetorias existentes, e procurou-se dotá-las de pessoal administrativo necessário, estimado mediante decomposição das tarefas.

Ao todo, o acréscimo foi de 1.054 funcionários, sôbre 395 existentes.

O estudo *Necessidade de Pessoal para a Delegacia Regional de Rendas Internas em São Paulo* foi concluído em novembro de 1965.

6. Serviço do Pessoal

O Setor de Pessoal da Comissão de Reforma, que vinha funcionando apenas em São Paulo, em meados de 1965 passou a atuar também na Guanabara, em atividades de treinamento e em estudos de caráter geral, de que se falará adiante. A propósito, cumpre ressaltar que foram realizados dois estudos, um sobre o Serviço de Pessoal e outro sobre o Corpo da Guarda.

O primeiro, *Sistema de Órgãos de Pessoal do Ministério da Fazenda — Documento de Estudo n.º 6*, foi concluído em dezembro de 1965 e consistiu numa análise do Serviço do Pessoal do Ministério, mostrando as dificuldades oriundas de defeitos de estrutura, de complexidade da legislação, do excesso de centralização e da impropriedade dos métodos de trabalho. Exemplificou medidas de racionalização adotadas em outros órgãos e sistemas de pessoal, como os do Estado da Guanabara, da Rede Ferroviária Federal e do Ministério da Educação e Cultura, e sugeriu a descentralização executiva, mantida todavia a centralização de orientação e controle, assim como medidas práticas: o emprêgo de mecanização e microfilmagem, substituição de fichas antiquadas etc.

7. Corpo da Guarda

O estudo dos problemas de pessoal do Corpo da Guarda foi inspirado por duas ordens de solicitações: — de um lado, as reclamações do Administrador do Edifício da Fazenda contra a falta de pessoal; de outro, as reivindicações de uma posição financeira mais favorável apresentada pelos próprios guardas.

Como base do estudo de lotação, foi adotada uma escala de serviço, que positivou a insuficiência do número de guardas. Considerando, porém, que estavam a serviço do Ministério diversos optantes da antiga Polícia Militar do Distrito Federal, em quantidade bastante para suprir as necessidades correntes, foi proposta a criação de 61 cargos de Guarda, ficando o seu preenchimento condicionado, todavia, à retirada daqueles optantes, de modo que não se ultrapassasse o total de 132 homens, número julgado necessário e suficiente, quer para a vigilância do prédio do Ministério, quer para a vigilância da sua dependência, na Avenida Venezuela.

Quanto à pretensão dos guardas, foi estudado o mercado local de trabalho, abrangendo instituições de grande envergadura, como a Petróleo Brasileiro S.A. — Petrobrás, a Rêde Ferroviária Federal S.A. e o Banco do Brasil S.A. Ficou demonstrado que, exceção feita da Petrobrás, os salários e outras condições de emprêgo não superavam a posição dos Guardas do Ministério da Fazenda.

Examinaram-se, igualmente, as condições físicas dos guardas atuais. Com base no levantamento dos assentamentos de licenças, a Comissão de Reforma recomendou que 18 déles deviam ser submetidos a exame médico.

O estudo, realizado em junho de 1966, foi oportunamente encaminhado ao Ministro da Fazenda.

8. Estudos de Caráter Geral

À medida que se processavam os estudos em epígrafe, realizaram-se três pesquisas de caráter amplo, duas em São Paulo e a terceira na Guanabara.

A — *Chefias em São Paulo*

Intitulou-se *As Chefias nas Repartições Fazendárias em São Paulo*, a pesquisa estatística das funções de supervisão feita em período que terminou em outubro de 1964; entretanto, a apresentação dos resultados sòmente ocorreu em março de 1965.

Essa pesquisa abrangeu 141 servidores, ou seja, 91% do total do pessoal lotado nas 11 principais repartições fazendárias federais, localizadas no Estado. Evidenciou vários fatôres positivos, como idade média de 45 anos; supremacia do sexo masculino (75%); maturidade administrativa, revelada por tempo de serviço entre 10 e 35 anos (84% do pessoal, sendo a maior freqüência situada na faixa de 20 a 25 anos); grau de instrução predominante de nível superior (41%); ingresso por concurso em 72% dos casos; e estabilidade doméstica revelada pela percentagem de casados (75%) e número de filhos (69% tinham, pelo menos, um filho). Por outro lado, a pesquisa revelou fatôres negativos, como a falta de preparo específico para a função de chefia e a ausência de estímulos financeiros.

A maioria dos chefes era recrutada entre séries de classes que não têm, em princípio, funções de comando administrativo. Quanto à escolha, feita pelo critério da confiança pessoal, não raro prescindia da exigência de preparo para a função.

Relativamente à falta de estímulos financeiros, verificou-se que não só eram insignificantes as gratificações adjudicadas, como também o fato de que 54% dos supervisores não percebiam qualquer compensação pelo exercício da chefia.

B — *Funcionários Fazendários Federais em São Paulo*

Sob êsse título (v. *Documento de Estudo n.º 10*) foram publicados em dezembro de 1965 os resultados do censo que levamos a efeito, abrangendo os funcionários da Fazenda Nacional, no Estado de São Paulo. Do total de 3.547 servidores, 2.938, ou seja, 83%, foram recenseados.

O grupo, em conjunto, tinha a média de 43 anos de idade, era predominantemente masculino (70%) e abrigava alta percentagem de casados (73%), notando-se que 70% com filhos, na maioria 2 cada um. Mais de 50% ingressaram diretamente no cargo então ocupado, e 52% haviam exercido atividade estranha ao Serviço Público, antes da nomeação. Metade ingressou por concurso. O grau de instrução predominante era o médio de 2.º ciclo (34%). Quanto ao tempo de serviço, as percentagens mais elevadas se encontravam no grupo de 0 a 14 anos (77%).

Tais aspectos foram examinados, não só em relação ao conjunto, mas, também, relativamente aos 5 subgrupos em que o funcionalismo foi distribuído, para efeito do estudo: — Administração, Arrecadação, Fiscalização, Mecanização e Serviços Auxiliares.

C — *Funcionários Fazendários Federais na Guanabara*

A pesquisa realizada na Guanabara, semelhante à de São Paulo, porém mais ampla, foi objeto da monografia publicada sob o título acima em abril de 1966 (v. *Documento de Estudo n.º 15*). Este censo abrangeu 5.257 servidores, isto é, 77% do total.

Em conjunto, o grupo apresentava-se com as médias de 43 anos de idade, 19 anos de tempo de serviço e 11 anos de tempo de serviço

no cargo. O grau de instrução predominante era o médio de 1.º ciclo (29%) e apenas 36% haviam ingressado por concurso. Quase metade (48%) havia exercido atividade estranha ao Serviço Público, antes da nomeação, e somente 40% haviam ingressado diretamente no cargo atual. Procediam, em maior parte, da Guanabara (45%), seguindo-se-lhe os Estados do Rio de Janeiro (12%) e de Minas Gerais (8%). Quase dois terços eram casados (63%) e pouco menos da metade (46%) tinha filhos, na maioria um apenas. A participação em associações de classe reunia 42% do pessoal.

Sob êsses mesmos aspectos, a análise foi detalhada em relação a 18 subgrupos selecionados entre os mais representativos das diferentes categorias profissionais que figuram no Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda.

9. Quadro de Pessoal

A análise do Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda foi compreendida na Guanabara. Revelou que, do total de 25.800 funcionários, 84% se achavam concentrados nos seguintes grupos de repartições afins: — Departamentos de Arrecadação, de Rendas Aduaneiras e do Impôsto de Renda; Contadoria-Geral da República; Delegacias Fiscais e Departamento de Rendas Internas, em ordem decrescente.

Geograficamente, a maior concentração achava-se no Estado da Guanabara, com 7.750 funcionários, seguindo-se-lhe o Estado de São Paulo, com 3.740. Juntos, os dois Estados reuniram 48% do funcionalismo fazendário federal, o que em grande parte se explica devido à presença, no primeiro, dos órgãos de comando do Ministério da Fazenda, com 4.360 servidores. As Regiões Leste e Sul absorviam 82% do pessoal. Os cargos do Ministério da Fazenda estão distribuídos por “serviços” dentro do Sistema de Classificação de Cargos do Serviço Público Federal. Do ponto de vista funcional, o Grupo Ocupacional Fisco reunia 48% dos servidores. O serviço “Administração, Escritório e Fisco”, que êle integra, atingia 20.567 cargos, ou seja 80% do total.

Êsses dados foram reunidos no *Documento de Estudo n.º 1 — Dimensões Quantitativas do Quadro de Pessoal do Ministério da*

Fazenda, publicado em setembro de 1965. O documento desce a minuciosa descrição da distribuição do pessoal, não só em relação aos aspectos antes referidos, mas, também, relativamente aos pontos de vista salarial e de contribuição de cada contingente geográfico para o conjunto da arrecadação tributária federal. Mostra que o maior valor de arrecadação, por cargo, se verifica em São Paulo — Cr\$ 210.621.000, e o menor, no Piauí, — Cr\$ 4.875.000.

Em outra publicação — *Documento de Estudo n.º 3 — Estudo Comparado das Carreiras Específicas do Ministério da Fazenda*, posta em circulação em outubro de 1965, foram minuciosamente examinadas as classes e séries de Agente Fiscal (de Rendas Internas, do Imposto de Renda e do Imposto Aduaneiro), Fiscal Auxiliar de Impostos Internos, Guarda Aduaneiro, Exator Federal, Auxiliar de Exatoria, Fiel do Tesouro e Procurador. Cada uma delas foi estudada do ponto de vista de origem, recrutamento e seleção, estrutura, linha de promoção, movimentação, forma de retribuição e número de cargos, apresentando-se os resultados isolada e comparativamente, sob a forma de tabela.

Ainda em relação ao Quadro de Pessoal, realizou-se um terceiro estudo, êste sobre os cargos em comissão e as funções gratificadas, cujos resultados foram publicados em abril de 1966 no *Documento de Estudo n.º 12 — As Lideranças Administrativas no Ministério da Fazenda*.

Todos os cargos em comissão e tôdas as funções gratificadas do Ministério da Fazenda foram listados, indicando-se, em relação a cada um dêles, o símbolo de vencimento ou gratificação, a subordinação imediata, a área de recrutamento, a autoridade competente para nomear ou designar e os dispositivos legais referentes à matéria. Apresentou-se também a distribuição dêsses cargos e funções pelas repartições, pelos níveis de remuneração, pelas unidades da Federação e pelas áreas organizacionais. Foi revelado ainda que metade das funções gratificadas, 2.522, está concentrada no Departamento de Arrecadação, correspondendo 2.168 à Chefia de Exatoria. Como sói ser diminuta a lotação dessas repartições, a relação entre as funções de supervisão e o número

de cargos, em conjunto, era exatamente baixa: — 2,7 funcionários por supervisor, o que contribuía para que no panorama geral do Ministério da Fazenda a relação fôsse apenas de 5,3 cargos, por função de comando. Abstração feita das Exatorias, a relação, entre o total de funções de direção e supervisão e os cargos do Quadro de Pessoal, era de 7,4 cargos por função, o que parece plenamente satisfatório para o bom exercício da chefia.

10. Treinamento

A — Programa-Pilôto em São Paulo

Logo no início dos trabalhos do Escritório Regional em São Paulo, as suas atenções se voltaram para o problema do treinamento. Sobre o assunto, procedeu-se a uma pesquisa que só veio a ser publicada em novembro de 1965 sob o título *Documento de Estudo n.º 8 — Inventário das Necessidades de Treinamento nas Repartições Fazendárias em São Paulo*. A indagação, conduzida entre 46 supervisores de diferentes níveis e repartições, como amostra significativa (30%) do total de supervisores no Estado, revelou que 81% eram favoráveis à instituição do Treinamento e, para uma clientela de 1.321 servidores, os principais tipos de treinamento aconselhados eram, por ordem decrescente, relativos aos seguintes tópicos: Impôsto Aduaneiro, Impôsto de Consumo, Relações Humanas no Trabalho, Redação Oficial, Impôsto do Sêlo, Nova Legislação Fiscal, Treinamento de Assessôres, Administração de Material, Impôsto de Renda, Relações Públicas, Merceologia, Técnica de Chefia, Autenticação em Máquinas “Mathiessen” e “Burroughs” e Aprimoramento de Artífices da Alfândega.

Os supervisores manifestaram também acentuada preferência pela realização dos cursos na própria repartição e em horário próximo ao fim do expediente.

Positivada, assim, a necessidade de um sistema de treinamento, a Comissão iniciou, em São Paulo, no mês de outubro de 1964, a realização de um Programa-Pilôto com ênfase no treinamento para as funções de Chefia. Um ano mais tarde, haviam sido treinados 938 funcionários de 10 repartições diferentes, distribuídos pelos seguintes cursos ou seminários: Técnicos de Supervisão, Liderança

de Reuniões, Trabalho em Grupo, Fiscalização de Tributos, Relações Públicas, Administração de Material e Operação de Máquinas "Anker".

O trabalho foi muito facilitado pelos "Contatos" e "Comitês de Animação" criados nas repartições, bem como pelo apoio recebido dos respectivos dirigentes (v. *Documento de Estudo n.º 5 — Programa-Piloto em São Paulo — Implantação do Núcleo Regional de Treinamento*, novembro de 1965).

Como revela o referido Documento de Estudo foram procedidas simultaneamente a elaboração e a adaptação do material pedagógico. O *Manual do Instrutor TBS* (Treinamento Básico de Supervisores), em 3 volumes, foi adaptado ao Ministério da Fazenda, o mesmo acontecendo com os recursos audiovisuais pertinentes.

Foi elaborado o Manual para Operação de Máquinas "Anker" e editados 3 volumes de apostilas versando sobre Administração de Material, e Relações Públicas.

A execução do programa de que se trata criou condições para a instalação do Núcleo Regional de Treinamento, instalado em área de 250 m², cedida pela Delegacia Regional de Rendas Internas em São Paulo.

No desenrolar dos trabalhos, e tendo em vista a importância do treinamento para a Chefia, em que se concentravam as atividades, realizou-se ainda em São Paulo uma pesquisa sobre vários métodos de treinamento dos supervisores, cujos resultados foram publicados em janeiro de 1966 (v. *Documento de Estudo n.º 7 — O Treinamento para Supervisores — Estudo Descritivo e Comparativo de Métodos de Treinamento para as Funções de Supervisão*). Foram descritos, analisados e comparados 12 métodos, quanto ao histórico, objetivos, princípios básicos, metodologia, tempo de duração, local de execução, participantes, instrutores, fontes de referência, custos, aplicabilidade imediata, currículos e bibliografia.

Os métodos examinados foram os seguintes:

- 1 — Carrard;
- 2 — Treinamento Mental;

- 3 — Estudo de Casos;
- 4 — T.W.I. (“Training Within Industry”);
- 5 — Metodização Funcional;
- 6 — Técnica de Chefia;
- 7 — Preparação para Chefia;
- 8 — Treinamento para Trabalho em Grupo (T.T.G.);
- 9 — Treinamento Básico de Supervisores (T.B.S.);
- 10 — Relações Humanas no Trabalho;
- 11 — Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal;
- 12 — Técnicas de Supervisão.

Como subproduto do Programa-Piloto de Treinamento, em São Paulo, foram recolhidas 140 sugestões sobre melhoria de serviço, apresentadas como parte dos trabalhos escolares por outros tantos funcionários que freqüentaram os cursos de T.W.I. Essas sugestões foram reunidas em volume (v. *Documento de Estudo n.º 13 — A Participação dos Servidores na Reforma do Ministério da Fazenda*, novembro de 1965).

B — Treinamento na Guanabara

A partir de agosto de 1965, a experiência de São Paulo foi reproduzida na Guanabara, com um programa destinado a atingir 1.032 funcionários nas várias repartições fazendárias, cobrindo 4 áreas funcionais prioritárias, a saber: Direção e Supervisão; Treinamento; Fiscalização; e Arrecadação.

Em 31 de dezembro de 1965 haviam sido treinados 431 supervisores, titulares e substitutos, ou seja, mais 31 do que o número previsto para aquele Grupo.

C — Conjunto Rio—São Paulo

Em 31 de março de 1966, data prevista para o encerramento dos trabalhos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, cessaram as atividades de treinamento na Guanabara.

Em São Paulo, cujo Escritório Regional fôra fechado em 28 de fevereiro de 1966, o treinamento prosseguiu em escala reduzida, com a execução de uns poucos seminários.

Naquele fim de março, o balanço do treinamento indicou o total de 2.106 funcionários treinados no conjunto Rio—São Paulo, com a distribuição, por tópicos, seguintes:

Formação de Administradores e Programadores ..	28
Formação de Corpo Docente	54
Supervisão	824
Fiscalização	299
Arrecadação	880
Administração Geral	21
	2.106

D — *Institucionalização do Treinamento no Ministério da Fazenda*

Com base na experiência adquirida, a Comissão julgou oportuna a institucionalização do treinamento no Ministério da Fazenda, daí ter sido publicado, em novembro de 1965, o *Documento de Estudo n.º 4 — Valorização dos Quadros Humanos do Ministério da Fazenda*, onde foram estudados os fatores de implantação do sistema, tais como:

- 1 — formação de quadro técnico de administração e programadores;
- 2 — criação de um corpo docente;
- 3 — execução de projetos prioritários de curto prazo;
- 4 — inventário das necessidades de treinamento;
- 5 — formulação de um plano de treinamento a médio prazo;
- 6 — instalações físicas;
- 7 — aquisições de equipamento pedagógico;
- 8 — elaboração de manuais de treinamento;
- 9 — realização de um Programa-Piloto;
- 10 — legislação adequada.

Sobre o assunto, foram elaborados anteprojetos de lei e de regulamento (v. *Documento de Estudo n.º 2 — Centro de Seleção e Treinamento do Pessoal do Ministério da Fazenda*, publicado, em 2.ª redação, em dezembro de 1965). Com o prosseguimento dos trabalhos, esses anteprojetos foram substituídos por outros mais adequados à conjuntura administrativa, e elaborados pelo Grupo de Trabalho de Pessoal, de que se falará adiante. Em essência, foi simplificada a estrutura do Centro, suprimidas as atribuições de Seleção de Pessoal e abandonada a idéia de um "Fundo Especial de Seleção e Treinamento".

Tampouco o projeto do Grupo de Trabalho de Pessoal chegou a ser submetido pela Comissão ao Ministro da Fazenda, por julgar mais apropriado incorporá-lo ao Regimento do Departamento de Administração, em estudo, atendendo à orientação de não se criarem repartições de segundo nível por lei, e sim por decreto do Poder Executivo.

Estavam, porém, montadas as instalações do Núcleo Regional de Treinamento, em São Paulo, onde prosseguiu, até o final dos trabalhos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, a realização de seminários de interêsse local.

Com base em tôda essa experiência, foi programada a criação, em caráter permanente, de 5 Núcleos Regionais de Treinamento para a Guanabara, São Paulo, Belo Horizonte, Pôrto Alegre e Recife. O contingente dos respectivos Estados era de 17.930 funcionários, representando 70% do pessoal do Ministério da Fazenda, mas cada Núcleo polarizaria o pessoal dos Estados vizinhos, de modo que o programa poderia beneficiar 25.800 servidores.

Do ponto de vista ocupacional, seria dada prioridade às áreas de Administração Superior; Direção e Assessoramento; Planejamento, Coordenação e Contrôle; Supervisão; Fiscalização; e o próprio Treinamento, num total de 12.000 funcionários, a maioria dêles na Guanabara (4.500). Seriam necessários 30 Manuais de Treinamento, estimando-se o custo do empreendimento, nos 5 primeiros anos, em Cr\$ 3.327.000.000.

O programa consta do *Documento de Estudo n.º 11 — Implantação do Sistema de Treinamento no Ministério da Fazenda e Execução de Programas Prioritários*, publicado em março de 1966.

11. Grupo de Trabalho de Pessoal

Em dezembro de 1965, aproximando-se a data do encerramento dos trabalhos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, previsto inicialmente para março de 1966, e considerando o manancial de informações e experiência colhidas, foi revisto o problema de Pessoal, em conjunto. O *modus faciendi* foi a criação, pelo Presidente da Comissão, de um Grupo de Trabalho de Pessoal,

constituído dos diretores dos principais órgãos centrais do Ministério da Fazenda, do Coordenador Geral e Coordenadores de Setor da Comissão de Reforma, sob a direção de seu Presidente e coordenação de um Diretor Executivo.

O Grupo de Trabalho, com a assistência de Técnicos de Administração de Pessoal, especialmente recrutados para tal fim, examinou a documentação produzida e as atividades realizadas, entrevistou cada um de seus próprios membros e os chefes das repartições regionais do Rio e São Paulo e, à luz desses elementos e do fator histórico, analisou o problema de Pessoal do Ministério em um relatório denominado *Um Programa de Administração de Pessoal para o Ministério da Fazenda*, que em abril de 1966 foi encaminhado ao titular da Pasta. ⁽³⁸⁾

O estudo em apêço foi desdobrado em 7 capítulos, a saber:

Capítulo I — Dimensões Quantitativas e Qualitativas;

Capítulo II — Classificação de Cargos;

Capítulo III — Lotação;

Capítulo IV — Recrutamento, Seleção e Estágio Probatório;

Capítulo V — Promoção e Acesso;

Capítulo VI — Treinamento;

Capítulo VII — O Sistema de Órgãos de Pessoal.

Compreendendo onze anexos, foram então publicados os resultados das entrevistas com os dirigentes fazendários federais e a essência das informações contidas nos documentos antes referidos.

Cumprе ressaltar que as conclusões e recomendações foram assim resumidas:

1 — promover a legislação adequada para utilizar, em cargos compatíveis com as respectivas habilitações e condições, os funcionários que se forem tornando excedentes em virtude da adoção de novos métodos de trabalho. Extinguir os cargos dos funcionários que não sejam aproveitáveis, colocando-os em disponibilidade;

⁽³⁸⁾ V. publicação n.º 23, desta série.

2 — promover a legislação adequada para ensejar a aposentadoria compulsória dos funcionários que a não requererem após 35 anos de serviço e cujo afastamento se imponha, a juízo do Govêrno;

3 — prosseguir na atual contenção de nomeações de interinos e admissões de pessoal temporário, “pago contra recibo” etc.;

4 — proceder à revisão geral do sistema de classificação de cargos do Ministério da Fazenda, objetivando o efetivo escalonamento das classes, segundo as diferenças em grau de dificuldade, complexidade e responsabilidade das funções;

5 — dedicar especial atenção, nessa revisão geral, aos problemas específicos seguintes:

a) criação ou restabelecimento de uma série de classes destinada ao policiamento da faixa portuária;

b) criação de uma série de classes de retaguarda, para controle da tributação e arrecadação, devendo os respectivos ocupantes ser lotados segundo especialização adquirida, após a nomeação, em cursos e outras formas de treinamento. Exigir, para o ingresso nela, o concurso público;

c) criação de um “Corpo Dirigente” altamente remunerado, escalonado em classes e constituído da elite do pessoal fazendário federal, a quem caberiam as funções de direção das repartições e serviços do Ministério da Fazenda e assessoria de alto nível, por simples designação ministerial, sem vinculação individual a qualquer cargo ou função (o ingresso, neste caso, dar-se-ia por acesso de pessoal das classes superiores das séries principais do Ministério);

6 — proceder à revisão geral do sistema salarial do Ministério da Fazenda, a fim de eliminar as desigualdades existentes e a competição intraministerial, mediante aplicação do princípio de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades, na base de um novo Plano de Classificação; dedicar, nesse estudo, particular atenção ao problema de remuneração das chefias;

7 — realizar estudo técnico de relocação geral do Ministério da Fazenda, contratando, se necessário, os serviços de entidade especializada idônea;

8 — considerar nesse trabalho, ou isoladamente, o estudo da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda sôbre as necessidades de pessoal das Delegacias Regionais do Impôsto de Renda e de Rendas Internas em São Paulo;

9 — procurar melhor articulação com o DASP, dentro do sistema de seleção centralizada, para os fins de:

a) elaboração de programas;

b) inclusão, nos concursos, de testes vocacionais e de personalidade e exame dos antecedentes morais dos candidatos; e

c) aceleração dos concursos;

10 — instituir o treinamento de iniciação e adaptação funcional, subsequente à nomeação, como parte integrante do estágio probatório;

11 — realizar o treinamento sistemático do pessoal para o melhor desempenho de funções atuais e futuras;

12 — treinar os supervisores, para uma atuação responsável em relação ao estágio probatório;

13 — instituir, progressivamente, o aproveitamento em curso e outras formas de treinamento como elemento preponderante, ou mesmo decisivo, na apuração do merecimento, para efeito de promoção e acesso;

14 — criar um Centro de Treinamento com ramificações regionais;

15 — tomar a iniciativa da consolidação e simplificação da legislação sôbre pessoal;

16 — criar uma rêde de órgãos regionais de pessoal, inclusive na Guanabara, para a coordenação dos trabalhos atualmente esparsos por pequenas seções, turmas etc., concedendo-lhes uma soma de atribuições executivas capaz de desafogar, na medida desejável, o órgão central e propiciar aos servidores do Ministério da Fazenda rápido atendimento de seus interesses;

17 — promover, como condição para essa medida, a elaboração de manuais de serviço, o treinamento do pessoal lotado nos órgãos regionais e, ainda, inspeções periódicas de seus trabalhos;

18 — simplificar a estrutura do órgão central de pessoal, reservando-lhe as funções normativas e de controle, bem como as de realizar o estudo dos problemas de caráter geral;

19 — racionalizar as rotinas do Serviço do Pessoal da Fazenda, eliminando as fases desnecessárias, e projetar formulação adequada dos fluxos de trabalho;

20 — racionalizar os cadastros e assentamentos individuais do Serviço do Pessoal da Fazenda, seja pelo emprêgo de fichas de preenchimento manual mais adequadas às necessidades do serviço, seja pela mecanização dos trabalhos por intermédio do Serviço Federal de Processamento de Dados — SERPRO, ou pelo emprêgo de microfilmagem, ou, ainda, pela utilização combinada desses instrumentos de racionalização;

21 — assegurar uniformidade de critério na anotação de informações nesses cadastros e assentamentos individuais;

22 — proceder à reunião topográfica das várias unidades que constituem o Serviço do Pessoal da Fazenda, agrupando-as pelo critério das relações de trabalho que mantenham entre si;

23 — promover o equilíbrio entre as funções de perícia médica e as de assistência social;

24 — estender os serviços médico-assistenciais aos Estados;

25 — eliminar as causas que contribuem para o número excessivo de licenças e faltas justificadas.

Capítulo XLII

AUTOMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO FAZENDARIA

1. Equacionamento do Problema

Ao iniciar seus trabalhos, em outubro de 1963, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda capitulou a automação do processamento de dados na lista das questões de importância, a que teria de dispensar pronta atenção. E, por mais de uma razão, considerou essencial tratá-la precedentemente a outras questões também importantes.

Independentemente de levantamento, era sabido que o Ministério processava, anualmente, muitos milhões de dados relacionados com seus serviços básicos, como o preparo, a execução e o controle da arrecadação, e bem assim os da despesa; a contabilização da receita e da despesa da União; a estatística financeira e de comércio exterior do Brasil; os estudos econômicos. O levantamento das responsabilidades ministeriais, feito posteriormente, certamente indicaria outras atividades passíveis de processamento de dados. Mas, somente as pré-relacionadas apresentavam volume e complexidade suficientes para justificar a automação.

A reforma relacionada com as questões de estrutura orgânica dependeria, em parte, da espécie e do grau de automação a que, afinal, se deliberasse chegar; e, fundamentalmente, da elaboração das rotinas de trabalho dos órgãos envolvidos em processamento de dados, dos respectivos *layouts*, e, acima de tudo, das fórmulas impressas necessárias ao registro de dados. Seria conveniente propor certas alterações na legislação tributária e em outros diplomas legais, correspondentes às atividades do Ministério, que tornassem viável sua rigorosa execução, com base na automação do processamento de dados. A primeira vista, parece irrazoável pretender-se

influir no principal pela via do acessório. Sabe-se, porém, que a lei, máxime a tributária, contém dispositivos acauteladores que, na prática, se revelam inexecutáveis, por não haver métodos de ação que capacitem o administrador a cumpri-los. É sabido também que a maioria desses dispositivos pode ser substituída por outros, acauteladores e ao mesmo tempo executáveis. Não parece ilógico, pois, indagar-se, primeiro, que meios de efetivo controle e fiscalização a automação propicia e, esclarecida essa indagação, adotar-se na elaboração das leis tributárias critério realista, incluindo disposições que permitam efetivo combate ao contrabando, ao descaminho, à evasão ou sonegação de tributos, às manipulações de balanços, às escamoteações de lucros e inúmeras outras formas de fraudes fiscais.

Colocado assim o problema de automação, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, ao estruturar e programar seus trabalhos, decidiu, preliminarmente:

a) constituir, entre os setores em que ela haveria de se dividir, um Setor de Automação, cujos estudos e tarefas tiveram como objetivo bem definido: "abrir as portas do Ministério da Fazenda aos modernos recursos oferecidos pela automação e pela mecanização, para acelerar os serviços de administração financeira, os de arrecadação, os de previsão, os de controle da arrecadação, os de combate à sonegação e à evasão de impostos, e outros da mesma família". (39)

b) incluir, entre as tarefas do Setor de Automação, a de realizar, desde logo, minucioso levantamento do equipamento mecanizado e eletrônico do Ministério da Fazenda, sua utilização e problemas específicos de manutenção. Impunha-se esse levantamento, porque era notória a existência, no Ministério, de abundante equipamento mecanizado e de algum equipamento eletrônico. Acreditava-se, por outro lado, devido a deficiências verificadas nos serviços, que aquele equipamento não estaria sendo convenientemente utilizado. Mas, era imprescindível conhecê-lo em minúcia, para avaliar-se a medida em que se poderia aproveitá-lo, ou em que se deveria renová-lo ou, ainda, complementá-lo, e planejar-se, em seguida, o sistema de automação do processamento de dados.

(39) V. *Relatório Preliminar* da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, 1964, publicação n.º 1, desta série, p. 76.

2. Resultados do Levantamento dos Serviços Mecanizados

A execução dos serviços de mecanização, no Ministério da Fazenda estava a cargo de duas empresas especializadas: uma delas operava com máquinas e pessoal próprios, em áreas situadas nos mesmos edifícios das repartições fazendárias recebendo os dados e apresentando os resultados do processamento aos órgãos competentes. O pagamento era-lhe assim feito com base no *serviço prestado*. A outra empresa apenas *alugava máquinas*, as quais eram operadas por funcionários públicos, a cujo cargo ficavam também a organização e a direção dos serviços correspondentes.

Relativamente ao primeiro dos dois sistemas, são irrelevantes quaisquer comentários sobre a efetividade da utilização do equipamento e sobre os métodos de trabalho e grau de produtividade. Com efeito, esses temas não constituíam problemas do Ministério. A empresa incumbida de operar seu próprio equipamento é que teria, conforme o grau de produtividade, maiores ou menores lucros, dentro da quantia correspondente ao serviço executado, prevista, em 1963, no contrato pertinente, em Cr\$ 96.679.000. Além disso, era bastante limitada, no campo do processamento de dados, a tarefa correspondente a tais serviços contratados.

Eram diferentes as relações contratuais entre o Ministério e a outra empresa. Como já se disse, esta alugava as máquinas à Fazenda e apenas ficava responsável pela respectiva manutenção, inclusive reparos. Tudo o mais, isto é, rotinas, "programação", preparação de "painéis" para certas unidades mecanizadas e operações das máquinas, competia à repartição. Procedeu-se a minucioso levantamento das tarefas que eram executadas com tais máquinas e sob tal sistema, as quais vão relacionadas adiante. Verificou-se, em primeiro lugar, que as apurações a que se destinava o equipamento alugado constituíam o mínimo que se poderia exigir. Na realidade, muitas outras seriam necessárias para o estudo perfeito, conhecimento e controle dos assuntos, mediante o processamento dos dados. E, não raro, nem mesmo essas modestas apurações eram plenamente executadas.

Tarefas a cargo das Unidades Mecanizadas, no Ministério da Fazenda (máquinas alugadas)

Receita da União:

1. emissão de notificações de lançamento e recibos; controle da arrecadação do imposto de renda lançado e do recolhimento pelas fontes;
2. controle da arrecadação do imposto de consumo;
3. controle da arrecadação de outras rendas internas;
4. controle da arrecadação de impostos e taxas aduaneiras.

Despesas da União:

1. preparo e controle de cheques de pagamento do pessoal (ativo, inativo e pensionistas), inclusive consignações e apropriações;
2. preparo e controle do pagamento dos juros de apólices da União.

Contabilidade:

1. receita e despesa da União;
2. acompanhamento da execução orçamentária;
3. balanço geral da República.

Estatística:

1. comércio exterior do Brasil (importação e exportação);
2. imposto de renda;
3. imposto de consumo;
4. outras rendas internas;
5. rendas aduaneiras.

Com o levantamento feito nas Unidades Mecanizadas de equipamento alugado, foi possível apurar os dados relativos à maquinaria, ao consumo de cartões, à localização e área ocupada, à capacidade de programação e controle de produção de cada uma das Unidades, e às suas funções principais; assim como, em contrapartida, quanto aos elementos produzidos (apurações, sínteses, efeitos etc.) e ao pessoal. Ainda em relação às várias Unidades, foram tomados

apontamentos sôbre determinadas peculiaridades, podendo-se, afinal, dispor de um dossiê informativo satisfatório, de cada uma das Unidades, bem como de sínteses dêsses dossiês, capazes de propiciar melhor visão panorâmica e comparações dos recursos e dos padrões de desempenho das referidas Unidades.

3. Desproporção Entre os Custos e as Apurações das Unidades Mecanizadas

A análise do levantamento antes referido revelou alguns motivos óbvios e as principais razões da visível ineficiência dos serviços mecanizados da Fazenda, sentida por todos, à luz dos precários resultados obtidos. Não é demais incluir, aqui, um resumo dessa análise, na qual se fundamentaram a linha de raciocínio e as conclusões que, afinal, determinaram a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), que trouxe a solução considerada correta para os problemas de automação dos serviços fazendários.

Tais despesas impressionam pelos seus montantes, com se verá, chamando logo atenção o alto custo de operação, maior, em realidade, do que as despesas, já de si elevadíssimas, que a União vinha fazendo com locação de máquinas, contratação de serviços de terceiros e salários. Ei-las:

DESPESAS COM OS SERVIÇOS MECANIZADOS, NA FAZENDA (Cr\$ 1.000)

<i>Despesa</i>	1963	1964	1965 (*)
Locação de máquinas ...	313.159	896.000	1.762.627
Serviços de terceiros	74.943	370.955	413.945
Pessoal do Ministério (salários)	902.252	1.303.396	1.804.540
Total	1.290.354	2.570.351	3.981.112

(*) Previsão.

Não se pense, porém, que esses números representam os gastos totais. Para se ter uma idéia exata do custo real dos serviços de mecanização, algo mais teria que se acrescentar: por exemplo, o valor locativo das áreas ocupadas e os gastos feitos com o consumo de cartões perfurados (da ordem de Cr\$ 115.000.000, só no ano de 1964).

4. Superdimensionamento de Instalações (Outros Desperdícios)

Mais indesejável do que uma enorme despesa é o fato de ser desnecessária grande parte dela. O levantamento efetuado demonstrou que, das 292 máquinas alugadas (43% das quais obsoletas), o índice médio de utilização não passava de 12,9%. Noutras palavras, dos 896 milhões de cruzeiros despendidos com locação de máquinas, no ano de 1964, 117 milhões foram aproveitados, ao passo que 779 milhões de cruzeiros foram simplesmente postos fora. Esta última cifra corresponde, aproximadamente, à média do dinheiro desperdiçado com os serviços de mecanização no triênio 1963-1965.

O quadro anterior demonstra, além do vulto das despesas com mecanização, o seu crescimento vertiginoso, sem correspondência na produtividade ou na qualidade dos serviços. Revela, igualmente, que as despesas se expandiram no triênio referido em cerca de 300%. Uma das causas desse aumento terá sido, em parte, a desvalorização da moeda e o correspondente acréscimo no valor locativo das máquinas, bem como nos vencimentos do pessoal. Há, porém, outras causas que influíram no crescimento da despesa, das quais, duas delas, e da maior importância, se acham assinaladas na Exposição de Motivos com que o Chefe do Governo submeteu ao Congresso o Projeto de criação do SERPRO. Eis o que ali se dizia, com relação a pessoal e máquinas:

“Causas diversas têm contribuído para a improdutiva expansão dos custos dos serviços mecanizados do Ministério. A mais recente foi o defeituoso enquadramento de servidores, após a Lei n.º 3.780. Baseado, muitas vezes, nos níveis salariais anteriores e não na formação profissional, esse enquadramento rotulou de Técnicos de Mecanização ou Técnicos Auxiliares de Mecanização numerosos servidores sem os conhecimentos neces-

sários à execução dos trabalhos característicos dessas profissões. De outro lado, muitos servidores de categorias estranhas ao processamento de dados encontram-se em exercício de funções técnicas de mecanização. São anomalias que alteram, em termos reais, a despesa de pessoal indicada no quadro acima". (Referência a quadro constante da Mensagem, igual ao que figura acima).

"Uma segunda causa daqueles custos excessivos é de natureza histórica. Com efeito, à medida que as repartições do Ministério se informavam das possibilidades de mecanização, diligenciavam por obter a locação de equipamento e, a princípio, também de serviços de terceiros, para operá-los. Essa situação, que em parte ainda perdura, conduziu a superdimensionamento das instalações, em especial no que concerne a máquinas auxiliares — intercaladoras, interpretadoras, reprodutoras e mesmo classificadoras."

5. Principais Fatores de Ineficiência

Pondo-se de lado os desperdícios e a questão dos custos, indubitavelmente desproporcionais aos resultados dos serviços de mecanização, ainda há que examinar os principais fatores de ineficiência:

a) nunca houve um sistema de serviços de mecanização, isto porque as Unidades Mecanizadas existentes operavam independentemente e, assim, produziam elementos isolados, constituindo-se em verdadeiras ilhas, desligadas umas das outras e mal integradas nas repartições cujos dados processavam;

b) jamais houve um plano de conjunto, quer quanto à escolha do equipamento convencional ou à sua utilização, quer quanto ao emprêgo racional dos computadores modernos em uso no Ministério;

c) sempre houve carência de técnicos qualificados para programar o uso dos computadores, razão por que estes jamais chegaram a dar todo o rendimento de que são capazes, nem sequer dêle se aproximando.

6. Eliminação dos Fatores de Ineficiência e Criação de Condições de Desenvolvimento

Considerando todos os fatores de ineficiência e prevendo que os novos, múltiplos e complexos encargos que a reforma tributária em elaboração (isto em 1964) acrescentaria às já não pequenas responsabilidades do Ministério da Fazenda; considerando, ademais, ser essencial uma reformulação profunda das atividades de mecanização, suporte da administração fiscal; e, finalmente, a inviabilidade de consegui-la dentro do quadro de contingências legais a que se têm de ater os órgãos da administração centralizada, concluiu-se que a solução correta, na conjuntura, consistia em criar-se um órgão de regime jurídico diferente, ao qual se cometesse, com probabilidades de êxito, o processamento de dados.

Com base nessa premissa, foram realizados os estudos preliminares e elaborado, pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, o projeto de organização de uma entidade — Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Em 27 de outubro de 1964, o Presidente da República propôs a criação do SERPRO em Mensagem ao Congresso, acompanhada do respectivo projeto de lei, que foi prestamente tramitado. Em 1.º de dezembro subsequente, foi decretada a Lei n.º 4.516, cuja ementa é a seguinte: “Cria o Serviço Federal de Processamento de Dados, vinculado ao Ministério da Fazenda” (40). Como se vê dos termos da referida Mensagem Presidencial, o Governo objetivava, assim, corrigir os inconvenientes da situação apontada pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Em suma, pretendia-se que a nova instituição possuisse condições para:

a) possibilitar o recrutamento e a seleção de pessoal técnico qualificado para a execução dos serviços;

b) assegurar o máximo aproveitamento de servidores do Ministério, capacitados ou passíveis de capacitação para as atividades de processamento de dados, a fim de reduzir custos reais pela utilização de mão-de-obra atualmente subempregada;

(40) V. publicações n.ºs 9 e 18, desta série, intituladas, respectivamente, *Serviço Federal de Processamento de Dados e Serviço Federal de Processamento de Dados (Organização e Funcionamento)*.

c) condicionar o dimensionamento do pessoal às estritas necessidades do serviço;

d) harmonizar o regime salarial vigente com o mercado de trabalho, a fim de garantir à operação, custos e preços competitivos;

e) propiciar o dimensionamento econômico das instalações, sua organização em unidades periféricas e centralizações sucessivas, determinadas, exclusivamente, pelo volume, natureza e oportunidade das operações a realizar;

f) prever os recursos necessários ao custeio dos serviços de processamento de dados;

g) prover a oportuna disponibilidade desses recursos;

h) evitar toda formalidade que obstaculize a execução de serviços não burocráticos, assegurando o maior rigor, tanto na determinação de preços e custos, como no controle de pagamentos;

i) preservar o sigilo das informações manipuladas;

j) estabelecer facilidades, quanto à aquisição ou locação de equipamentos, à contratação de serviços de terceiros e à aquisição de material de consumo;

l) padronizar os equipamentos, processos, apurações e relatórios;

m) utilizar a eventual capacidade ociosa das instalações e do pessoal, aceitando propostas de prestação de serviços a outros órgãos da administração federal ou a outras pessoas jurídicas de direito público;

n) diluir os custos de serviços de pessoal técnico de alta qualidade e de equipamentos de grande velocidade e versatilidade, atribuindo a uma organização unificada a exclusividade na execução de todos os serviços de processamento de dados na Fazenda.

Mas, como frisou a Mensagem Presidencial:

“Seria impossível alcançar todos esses objetivos no quadro de contingências jurídicas por que se regem as repartições públicas. Daí o propósito de criar uma entidade dotada de au-

onomia administrativa e financeira, ou seja, com a flexibilidade indispensável à eficiente condução dos serviços de processamento de dados e tratamento de informações.

O anteprojeto, ao estruturar o Serviço de Processamento, atribui-lhe organização autárquica, deferindo os poderes normativos e de controle a um Conselho de Administração e os executivos a um Diretor-Superintendente. Com isso se estabelece um órgão interno de orientação e controle do funcionamento da entidade, sem prejuízo da liberdade necessária ao seu comando."

Baixado com o Decreto n.º 55.827, de 11 de março de 1965, o Regulamento do SERPRO ⁽⁴¹⁾, entre outras disposições, estabeleceu que:

I — somente em 1.º de janeiro de 1966 a empresa começaria a operar em toda a plenitude;

II — no exercício de 1965, a empresa trataria da sua instalação e organização, podendo receber solicitações formais, relativas a prestação de serviços, dos órgãos do Ministério interessados em iniciar, manter ou desenvolver processamento mecanizado ou eletrônico de dados;

III — no prazo de 30 dias, contado da data do recebimento do pedido, o SERPRO formalizaria a sua aceitação, mediante "proposta de serviços" em que constariam as especificações técnicas, prazos e preços de execução.

Surgiu, então, sério óbice que se fazia mister remover: a barreira criada entre as Unidades de Mecanização, que desapareciam, e o SERPRO, que passava a executar, na Fazenda, o serviço de processamento de dados. Coube à Comissão de Reforma, através do Setor de Automação, desenvolver esse esforço.

7. Dois Anos de Atividades no Campo da Automação

Observe-se que ao SERPRO não convinha, de modo algum, "herdar" máquinas obsoletas nem rotinas e programas (se a rigor assim se pode chamá-los) eivados de imperfeições, bem como faltos de características técnicas e de integração; e, muito menos, ainda, uma

⁽⁴¹⁾ V. publicações n.ºs 9 e 18, desta série.

grande parte de despreparado corpo de servidores ministeriais lotados nas Unidades de Mecanização. Assim, e como antes já se indicou, paralelamente aos trabalhos de instalação e organização do novo Serviço, havia uma árdua tarefa preparatória, a saber:

I — o reestudo e reformulação de numerosas rotinas de processamento, inclusive para supressão de algumas, de menor interesse;

II — a criação e programação de novos serviços mecanizados, em parte como decorrência de necessidades já existentes, mas que não vinham sendo atendidas, e em parte por exigência de atividades previstas na legislação fiscal originária da reforma tributária;

III — a modernização do equipamento das Unidades Mecanizadas, mediante devolução de máquinas obsoletas, por um lado, e locação de outras (neste último caso, nomeadamente, computadores), suficientes e adequadas ao processamento de dados, de conformidade com os novos programas;

IV — o treinamento e adaptação do pessoal fazendário a tais programas e maquinaria;

V — a aquisição, fora dos quadros funcionais já existentes, de técnicos altamente capacitados, principalmente em programação.

Um acervo, assim remodelado, mediante as providências descritas nos incisos anteriores, é que deveria o SERPRO “herdar”, quando começasse, em janeiro de 1966, a operar em toda a plenitude. Mas, a tarefa de construir tal acervo coube à Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, (naturalmente através do Setor de Automação).

Começou a executá-la meticulosamente, em 1964, logo após o levantamento das Unidades Mecanizadas, e pôde completá-la, em 1965, depois de instituído o SERPRO e enquanto se instalava e organizava essa entidade, o que, aliás, foi também trabalho da Comissão. Com efeito, publicada a Lei n.º 4.516, em 1.º de dezembro de 1964, a Comissão desde logo se desincumbiu das tarefas seguintes:

I — elaboração do projeto de Regimento do SERPRO ⁽⁴²⁾;

(42) V. publicação n.º 18 — *Serviço Federal de Processamento de Dados (Organização e Funcionamento)*, desta série, pp. 37 a 48.

II — organização dos projetos de convênios (ajustes preliminares) entre o SERPRO e o Ministério da Fazenda;

III — levantamento dos elementos essenciais necessários às primeiras etapas de instalação e funcionamento do SERPRO.

8. Reorganização Contínua e Projetos Especiais

Durante o biênio 1964-1965, e logo após concluído o levantamento inicial dos serviços mecanizados da Fazenda, o método de trabalho adotado consistiu em trilhar dois caminhos, não exclusivos um do outro; por um lado, tenaz acúmulo de cotidianas providências corretivas e medidas de aperfeiçoamento, destinadas a melhorar os padrões operacionais das Unidades Mecanizadas, bem como a reduzir-lhes ou ampliar-lhes os serviços, de modo que se ajustassem a seu adequado dimensionamento, ou ainda a suprimir uma ou outra, quando desnecessária ao conjunto; por outro lado, a formulação e programação de diversos projetos especiais. Dêstes, destacaram-se dois tipos:

a) os projetos que, uma vez elaborados e minudenciados, a Comissão de Reforma implantou, para que os serviços passassem a ser executados conforme às suas rotinas e normas, ficando todavia responsáveis pela sua execução, ou os próprios órgãos da Fazenda, inclusive e conforme o caso, as Unidades Mecanizadas; ou, de futuro, e em parte, a começar de 1966, o SERPRO;

b) projetos para atender a situações emergenciais, os quais foram elaborados e de imediato cumpridos pelo Setor de Automação da Comissão de Reforma, com a colaboração das repartições ministeriais e mediante emprêgo, na medida necessária, de seu pessoal, equipamento e outros elementos de trabalho (cadastros, dados informativos, materiais de consumo etc.).

No primeiro tipo de projetos se inclui, por exemplo, o sistema de pagamento do pessoal através da rede bancária; e, entre os de segundo tipo, o do lançamento do imposto de renda do exercício financeiro de 1963, elaborado e executado pelo Setor de Automação em junho/agosto de 1964. Podem êles, os dêste segundo tipo, incluir-se na classe das *realizações a curto prazo*, levadas a efeito pela

Comissão de Reforma no campo da automação, como parte do trabalho global de reorganização do Ministério da Fazenda.

Das mencionadas providências corretivas cotidianas e medidas de aperfeiçoamento, enfim, dêsse cipoal de mil pequenos mas importantes remédios de aplicação casuística, só num "diário" se poderia dar rigorosa conta, assim mesmo, caso se conseguisse registrá-los um a um e hora a hora. Não cabem, evidentemente, em documento como êste relatório. Mesmo porque, o interesse de que se revestem está ligado aos efeitos que em conjunto produziram, e não ao que cada um dêles significa em si. Tais efeitos foram, especificamente, os seguintes:

I — modificação sensível e geral de atitude dos antigos servidores das Unidades Mecanizadas;

II — depuração, embora parcial, da maquinaria, pela devolução de boa parte do equipamento obsoleto e do desnecessário (máquinas havia, cujo índice de utilização era baixíssimo, ou seja, de 2,3%, ou mesmo 0%);

III — fiscalização do consumo de cartões perfurados;

IV — contróle da programação do trabalho, produção dos órgãos e do pessoal;

V — simplificação das rotinas de processamento, com a conseqüente economia de "tempo-máquina", de cartões perfurados e de energia humana;

VI — aperfeiçoamento dos métodos de execução das tarefas, principalmente pela racionalização de fórmulas impressas, mais fáceis de ler, de interpretar e de preencher.

Observe-se que, quanto à atitude dos antigos servidores, a modificação verificada consistiu na proscrição do conformismo e desestímulo, gerados, até então, pelo trabalho rotineiro, mal programado e mal dirigido. O desinteresse pelos resultados e o desempenho apático de tarefas pouco significativas foram gradualmente substituídos pela compreensão do importante papel que o processamento de dados representa no complexo da atividade ministerial e, conseqüente-

mente, também pela compreensão do valor do concurso daqueles que trabalham em mecanização.

Note-se que esses efeitos, bem como a aplicação das cotidianas medidas corretivas de aperfeiçoamento, que os produziram, mencionadas linhas atrás, não se limitaram às Unidades Mecanizadas da Guanabara. Ao contrário, estenderam-se a todas as existentes, merecendo especial atenção as de São Paulo, onde aliás, a Comissão de Reforma instalou escritório próprio, permanente, do Setor de Automação. Dedicou-se esse escritório, sem interrupção, ao estudo e reformulação de todas as questões relacionadas com os serviços mecanizados, tanto nas repartições fazendárias localizadas na Capital do Estado, como nas localizadas na Cidade de Santos.

Outro importante efeito da ação da Comissão de Reforma no campo da automação durante os anos em que executou, meticulosa e seguramente, os serviços essenciais precedentes ao funcionamento do SERPRO, consistiu no desenvolvimento de uma equipe de técnicos de automação. De fato, no curso daquele período, à medida que o exigiam as necessidades, e tanto quanto era possível encontrá-los entre os funcionários das Unidades Mecanizadas, a Comissão de Reforma foi recrutando especialistas, vários deles de formação universitária, outros possuidores de cursos técnicos feitos nas empresas fornecedoras de equipamento, tanto no Brasil como nos Estados Unidos. Integrada nos trabalhos de planejamento da automação do processamento de dados (os quais acompanhou *pari passu*), essa equipe foi-se desligando, a partir de julho de 1965, da Comissão de Reforma e integrando-se no SERPRO, onde atualmente presta bons serviços; tanto pelo grau de capacidade de seus componentes, quanto pelo conhecimento que agora têm dos problemas a cargo da entidade a que passaram a servir.

Dos projetos já referidos, elaborados pelo Setor de Automação para resolver determinados casos de emergência, tendo eles, por isso mesmo, caráter imediatista, — a maioria exigiu medidas urgentes, necessárias à cobrança de tributos em 1964 e 1965, para a qual as repartições nela interessadas, em particular as do imposto de renda, estavam desaparelhadas.

Eis alguns exemplos ilustrativos.

Um dos projetos instituiu o contróle dos livros de "Registro" e de "Guias de Recolhimento", previstos na então recente Lei do Sêlo, bem como as rotinas administrativas e de automação correspondentes, abrangendo as fórmulas impressas.

Para atender às imposições da legislação do impôsto de consumo, que da mesma forma à época se reformulou, foi necessário projetar também as rotinas administrativas, as de automação e as fórmulas impressas para uso das repartições arrecadadoras, das Unidades Mecanizadas e dos contribuintes.

A fim de atender a prementes necessidades da Delegacia Regional do Impôsto de Renda, na Guanabara, o Setor de Automação assumiu a responsabilidade de executar os serviços de lançamento do impôsto e do contróle da arrecadação, correspondentes ao exercício financeiro de 1964. Esse compromisso, *per se* já difícil, acarretava um acréscimo de complexidade na ocasião (junho/agôsto de 1964), por se tratar da aplicação não só da legislação específica do impôsto de renda, mas também dos dispositivos pertinentes à correção monetária, que acabara de ser introduzida pela Lei n.º 4.357, de julho de 1964. A atuação direta da Comissão de Reforma através do Setor de Automação, responsabilizando-se pela execução dos serviços, objetivou: a) ultimar o lançamento tempestivamente, isto é, até agôsto; b) corrigir o sistema de processamento de dados, planejando e aplicando rotina e programação adequadas; c) obter um acervo completo de informações e experiências, necessário à simplificação e aperfeiçoamento do processo de lançamento, nos exercícios subsequentes, assim como ao contróle dos débitos fiscais e dos devedores em geral, especialmente os de forma jurídica.

Por proposta da Comissão de Reforma, o Ministro da Fazenda submeteu ao Chefe do Executivo, e êste encaminhou ao Congresso, o projeto (elaborado por aquela) de criação, na Fazenda, do Departamento de Arrecadação, entre cujas finalidades figura como principal a de manter o Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas), no qual serão registradas obrigatoriamente "as firmas individuais e demais pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as

domiciliadas no exterior, que possuam capitais aplicados no País" (Lei n.º 4.503, art. 1.º) ⁽⁴³⁾. Entretanto, a extensão da área abrangida (todo o País); as dificuldades de comunicação com determinados recantos do território nacional; o despreparo de certos setores da administração fiscal, mormente os compostos por órgãos e funcionários situados em lugares distantes dos grandes centros; tudo isso possivelmente determinaria alguma lentidão nesse vasto recenseamento nacional que começou a se realizar para a constituição do Cadastro Geral cuja apuração e transformação em adequados registros viria afinal a ser importante operação de processamento de dados, a que se dedicaria o próprio SERPRO, depois do início de suas atividades, em 1966. Assim, pois, já em 1964/1965, urgia uma solução parcial que, de um lado, resolvesse os problemas cadastrais, pelo menos nos grandes centros, até a instalação do Cadastro Geral e, de outro lado, constituísse uma preparação, ou melhor dizendo, uma "antecipação" tanto em termos de aquisição de experiência de arquivamento e manipulação útil de cadastro, através da automação, quanto em termos de acúmulo imediato, de informações sobre os contribuintes. Por êsse motivo, a Comissão de Reforma deliberou, desde logo, instituir cadastros de contribuintes pelo menos nos centros econômicos mais avançados, pois serviriam de subsídio ao futuro Cadastro Geral, além de habilitarem a administração fiscal a resolver mais acertadamente seus problemas de lançamento de impostos e de controle da arrecadação e dos contribuintes. Graças a essa orientação, o Setor de Automação implantou o Cadastro de Contribuintes (Pessoas Jurídicas) do Estado da Guanabara, usando como base o Registro de Pessoas Jurídicas da Delegacia Regional do Imposto de Renda, que possuía o maior contingente de inscrições no Estado.

Conquanto não constituíssem pontos fundamentais do programa que a Comissão de Reforma elaborara para reorganização da Fazenda, alguns desses projetos preencheram grandes lacunas na ocasião e serviram, em determinados casos, para complementar empreendimentos maiores, ou como base de estudos posteriormente mais desenvolvidos.

(43) V. publicações n.ºs 8 e 16, desta série, intituladas 'respectivamente, *Departamento de Arrecadação e Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas)*).

9. Conclusão

Versando, em seu *Relatório Preliminar* (v. publicação n.º 1 desta série, pp. 76/77) sôbre o programa do Setor de Automação, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda antecipava as considerações seguintes:

“Sabe-se que os horizontes institucionais das organizações fiscais têm-se alargado e continuam a alargar-se indefinidamente, graças às recentes contribuições da ciência e da tecnologia, as quais permitem resultados inimagináveis há apenas um quarto de século.

“Na automação há todo um filão de recursos organizacionais e administrativos que cumpre explorar a fundo, em proveito do refinamento e eficiência dos processos e instituições fiscais.

“Trata-se de métodos e caminhos novos, abertos pela ciência e tecnologia modernas às operações fiscais, que multiplicam a acuidade dos órgãos e a eficiência dos servidores. Mas, o fisco brasileiro ainda não soube adotá-los com propriedade e pô-los a seu serviço.

“Em verdade, os estudos e levantamentos iniciais parecem indicar que o nosso sistema fiscal, talvez por falta de experiência e orientação segura, nem sequer está utilizando plenamente o equipamento de que dispõe, constante de aparelhos e instrumentos custosos, inclusive computadores eletrônicos, de manutenção difícil, que são subutilizados, às vezes não utilizados de todo.

“Para a assimilação e utilização judiciosa dêsses recursos modernos, incluindo os computadores eletrônicos, pouco foi feito até agora nas proporções requeridas pela máquina fiscal brasileira. Cumpre atualizá-la e dotá-la de equipamentos e métodos capazes de lhe assegurar meios de previsão, contrôle, verificação e prevenção de abusos e fraudes em toda a extensão do território nacional.

“Boa parte das atividades iniciais dêsse setor é dirigida no sentido da preparação dos cadastros de contribuintes de cada impôsto e do cadastro geral dos contribuintes brasileiros, tarefa que, pelo número de clientela abrangida e pela extensão do território compreendido, assume proporções esmagadoras.

“Além disso, o setor está engajado no levantamento do equipamento de mecanização do Ministério da Fazenda, composto essencialmente de máquinas e aparelhos IBM e Remington.

“A utilização dêsse equipamento, o estudo de problemas específicos quanto ao seu funcionamento, a preparação de cursos de equipamento eletrônico, o estudo dos requisitos exigidos ao pessoal incumbido de operar o equipamento eletrônico e tarefas similares, constituem o núcleo principal de interêsse e funcionamento do Setor de Automação.”

Os dados e fatos relatados no presente capítulo validam os parágrafos transcritos.

Com as providências recomendadas pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda e tomadas pelo Govêrno, tudo indica que o aparelho fiscal federal não só abriu suas portas à automação, senão também já está submetendo a processamento automático, inclusive eletrônico, numerosas séries de informações que coadjuvam, guiam e fortalecem a ação das autoridades fiscais.

Pode-se dizer, realisticamente, que o advento do SERPRO veio contribuir — e está contribuindo cada vez mais sensivelmente — para o aperfeiçoamento das operações fiscais, desde a organização do Cadastro Geral de Contribuintes até a cobrança dos impostos, notadamente do impôsto de renda.

Capítulo XLIII

INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS .

O estado precário das instalações e equipamentos do Ministério da Fazenda é por demais conhecido, tanto por parte das autoridades e dos servidores fazendários, quanto por parte do público em geral. Trata-se de uma realidade conspícua e notória.

Preocupado com a situação, o Diretor-Geral da Fazenda Nacional voltou, em 1962, suas atenções para o problema. Com base nas pesquisas a que mandou proceder e nos inquietantes relatórios recebidos, dirigiu a Exposição de Motivos n.º 10/62 ao Titular da Pasta, então Ministro Walther Moreira Salles. Transcrevem-se dêsse documento interno, sem comentários, os tópicos seguintes:

“Em consequência dessa situação, foi progressivamente crescendo, em ritmo cada vez mais acelerado, o vulto de obras e reparos imprescindíveis. São verdadeiramente contristadoras as condições em que se encontra a maioria dos imóveis onde funcionam repartições da fazenda federal. O quadro que se observa, nesse particular, é verdadeiramente vexatório e reclama providências urgentes e radicais. Não são, apenas, as condições de asseio e higiene deploráveis, nem a falta de confortos elementares no ambiente de trabalho, sacrificando a eficiência do serviço. Em muitos casos, próprios nacionais de grande valor ameaçam ruir e oferecem risco de vida aos servidores que nêles exercem suas atribuições.

“Por outro lado, nos imóveis alugados pelo Ministério da Fazenda, a União deixa de cumprir cláusulas essenciais dos contratos de locação, concernentes à conservação, asseio e reparos, sujeitando os funcionários a péssimas condições de instalação de trabalho, e expondo a sérios danos os proprietários, danos êsses a cujo ressarcimento os cofres públicos, inevitavelmente, terão que atender, cedo ou tarde.”

Incluía-se, entre os programas constantes do plano de reforma apresentado pela Fundação Getúlio Vargas ao Ministro da Fazenda, o de número cinco, que tinha por objetivo “proporcionar aos órgãos do Ministério, edifícios e instalações funcionalmente adequadas”.

Torna-se escusado declarar que tal objetivo não consistia em construir edifícios e fazer instalações para os órgãos do Ministério da Fazenda, mas em inventariar e inspecionar os edifícios e instalações existentes, descrever precisa e exatamente o estado encontrado e formular recomendações.

Por intermédio do Setor de Instalações e Equipamentos, a Comissão de Reforma levou a efeito, efetivamente, meticoloso exame do binômio — área e estado físico — para avaliar a situação do acervo representado pelos principais edifícios e instalações do Ministério.

Setenta e duas repartições fazendárias, duas das quais em construção, foram vistoriadas por engenheiros especializados. A fim de facilitar a análise de cada caso e o diagnóstico do conjunto, os resultados da inspeção eram consignados em uma ficha-resumo padronizada.

A publicação n.º 31 desta série, *Base Física das Repartições Fazendárias (Edifícios)*, divulga, entre outras informações, as fichas-resumo das repartições inspecionadas.

A título de ilustração, vamos transcrever a ficha relativa ao edifício da Alfândega do Recife, um próprio federal:

“I — Descrição Sumária

O edifício da Alfândega do Recife está situado no alinhamento das Ruas Alfredo Lisboa e São Jorge, ao lado da De-

legacia Fiscal. Trata-se de construção em estrutura de concreto armado; alvenaria de tijolo; cobertura em terraço e telhado; esquadrias de ferro e de madeira; revestimento comum; ferragens aparentes; pavimentação de mármore, tacos e ladrilhos hidráulicos; pintura a óleo nas esquadrias e a base de água nas paredes e tetos. Dispõe de instalações elétricas e hidráulicas e três elevadores.

"2 – Estado físico

Estado físico precário, ocasionado principalmente pela sua localização próxima à orla marítima. A impermeabilidade está totalmente destruída, os elevadores necessitam de revisão, assim como as instalações elétricas e hidráulicas.

"3 – Obras necessárias

Obras de reforma são necessárias, de modo geral, em todos os elementos construtivos.

"4 – Área (Total 9.882,20 m²)

QUADRO I

Ocupação	1.º pav.	Sobreloja	2.º pav.	3.º pav.
Alfândega e Guardamoria . Subcontadoria junto à Alfândega	1.580,70 m ²	1.580,70 m ²	1.420,70 m ²	1.079,70 m ²
União dos AFIA	—	—	—	205,00 m ²
MJNI	—	—	—	136,00 m ²
Serviço de Saúde do Porto	—	—	—	—
	<u>1.580,70 m²</u>	<u>1.580,70 m²</u>	<u>1.420,70 m²</u>	<u>1.420,70 m²</u>

QUADRO II

Ocupação	4.º pav.	5.º pav.	terraço	tôrre
Alfândega e Guardamoria . Subcontadoria junto à Alfândega	1.362,20 m ²	1.079,70 m ²	743,00 m ²	295,00 m ²
União dos AFIA	—	—	—	—
MJNI	58,50 m ²	—	—	—
Serviço de Saúde do Porto	—	341,00 m ²	—	—
	<u>1.420,70 m²</u>	<u>1.420,70 m²</u>	<u>743,00 m²</u>	<u>295,00 m²</u>

“5 — Levantamento

<i>Plantas</i>	<i>Escalas</i>	<i>Dimensões (cm)</i>
1.º Pavimento e Sobreloja	1:100	49 x 94
2.º e 3.º pavimentos	1:100	49 x 94
4.º e 5.º pavimentos	1:100	49 x 94
Terraço, Cobertura e Tôrre	1:100	49 x 94.”

Da situação de cada edifício inspecionado foi feito, como se vê, um levantamento físico, incluindo plantas dos respectivos pavimentos. A publicação das plantas acarretaria despesas de proporções proibitivas, razão por que a Comissão de Reforma resolveu divulgar em livro sòmente as fichas-resumo padronizadas, que constam do volume n.º 31. Dispõe agora o Ministério da Fazenda de um conjunto de informações idôneas e objetivas, obtidas por meio de inspeção *in loco*, sôbre o estado real dos edificios públicos ou alugados, em que funcionam, no interior do país, as principais repartições fazendárias.

Essas verificações locais vieram apenas confirmar, dando-lhe maior nitidez, a impressão geral dominante sôbre as instalações e equipamentos do Ministério. O Setor de Instalações e Equipamentos compôs uma escala de apreciação para classificar os edificios vistoriados:

- a) muito bom ;
- b) bom;
- c) regular;
- d) precário;
- e) precaríssimo;
- f) mau;
- g) péssimo.

A tabulação final dos levantamentos locais dos 70 edificios representa-se pelo seguinte quadro:

EDIFÍCIOS

<i>Estado</i>	<i>Número</i>
Muito bom	2
Bom	16
Regular	12
Precário	16

Precaríssimo	8
Mau	8
Péssimo	8
Total.....	70

A análise do quadro revela: dos setenta edifícios inspecionados, quarenta, ou sejam 57%, se encontram em estado de precário para péssimo; dos trinta edifícios restantes, embora doze ostentem condições regulares, somente dezoito atendem aos padrões julgados consentâneos ao *status* de uma repartição do Governo Federal.

As recomendações da Comissão de Reforma cifram-se na elaboração de um Plano Nacional de Edifícios Públicos, de que fará parte, naturalmente, o Ministério da Fazenda, a fim de resolver, de uma vez por tôdas, o problema da base física de suas repartições.

O Setor de Instalações e Equipamentos não dispõe de recursos para estender as inspeções às exatorias federais, quase tôdas, senão tôdas, instaladas em prédios alugados. De resto, a inspeção das instalações e equipamentos das exatorias tornou-se dispensável. A aceitação, pelo Ministério da Fazenda, das recomendações da Comissão de Reforma no sentido de delegar a arrecadação dos impostos federais à rede bancária implica, *à la longue*, no fechamento das exatorias. Por outro lado, o levantamento do estado físico das repartições fazendárias principais veio reforçar a crença no acêrto da medida descentralizadora da arrecadação dos impostos federais. Ficou demonstrado que, para reabilitar ou recuperar os edifícios federais inspecionados, em que funcionam pelo Brasil afora repartições fazendárias, o Ministério da Fazenda necessita de um plano de longa duração, cujas despesas montarão a bilhões de cruzeiros. Se tivesse de fazer o mesmo com os edifícios, alugados ou não, em que funcionam as 2.075 exatorias federais, o vulto do dispêndio seria muitas vêzes maior.

Quanto ao Palácio da Fazenda, edifício-sede do Ministério no Estado da Guanabara, houve necessidade de estudo acurado, para distribuir racionalmente o espaço e permitir que a mesma unidade administrativa dispusesse de área contínua ou, pelo menos, ocupasse andares contíguos. Sabe-se que várias áreas do Palácio da Fazenda são ocupados por outras entidades governamentais.

Em fevereiro de 1966, o Diretor-Geral da Fazenda Nacional, sensível às razões apresentadas, constituiu, a pedido da Comissão de Reforma, um Grupo de Trabalho composto de representantes da Divisão de Edifícios Públicos do DASP, do Serviço do Patrimônio da União, do Departamento Federal de Compras, da Divisão de Obras e da Administração do Edifício para, no prazo de trinta dias, respeitando as áreas atualmente utilizadas pelas repartições não fazendárias:

- a) efetuar o levantamento do estado atual de ocupação, lançando-o em plantas;
- b) propor a utilização racional destas mesmas áreas e daquelas atualmente sem serventia, procurando na redistribuição agrupar em superfícies contínuas serviços de uma mesma unidade administrativa;
- c) projetar os Quadros-Indicadores para colocação no *hall* de cada pavimento, mencionando o número das salas e respectivas repartições;
- d) efetuar o levantamento do material pertinente e equipamentos de cada órgão fazendário instalado no edifício-sede, propondo sua redistribuição quando desnecessário a um e útil a outro, ou seu recolhimento à Divisão do Material para recuperação ou venda, quando fôr o caso.

Com o propósito de afiançar a coordenação dos trabalhos, foi decidido que o Grupo realizaria a tarefa sob a orientação do Setor de Organização e Métodos da Comissão de Reforma.

Em março de 1963, o Grupo de Trabalho incumbido de efetuar o levantamento do estado atual de ocupação do Palácio da Fazenda apresentou ao Diretor-Geral circunstanciado relatório, propondo solução para retificar e melhorar a ocupação de quase todos os andares, inclusive do subsolo. O relatório, que circulou sob a forma de caderno mimeografado, inclui referências às visitas que o Grupo fez ao Arquivo do Ministério, sito na Av. Venezuela, e ao Depósito de Material, sito na Rua Couto Magalhães, ambas para efeito de inspeção. O Grupo anexou igualmente ao relatório a relação "do material encontrado encostado nas diferentes repartições" que visitou.

Capítulo XLIV

ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

O acôrdo para prestação de serviços técnicos, firmado com o Ministério da Fazenda, autorizava a Fundação Getúlio Vargas a “solicitar assistência técnica estrangeira de órgãos especializados para cooperar em determinadas tarefas”. Baseada na autorização contratual, a Fundação Getúlio Vargas julgou oportuno, em maio de 1964, solicitar assistência ao Govêrno dos Estados Unidos, por intermédio da USAID do Brasil.

O Ministério do Tesouro Americano (U.S. Treasury Department) já prestava ajuda técnica a vários países, latino-americanos e asiáticos, em matéria de administração fiscal. Havia organizado, para êsse fim, um serviço especial chamado Foreign Tax Assistance Staff, como dependência do Serviço de Rendas Internas (Internal Revenue Service). Desde sua criação, o Foreign Tax Assistance Staff é dirigido pelo Sr. Harold Moss, antigo e graduado funcionário daquele Ministério.

Acompanhado dos Srs. Louis A. Rouse, Chefe da Divisão de Desenvolvimento Administrativo do Bureau Latino-Americano da USAID, George Stickney, Subdiretor do Ministério do Tesouro, e John Nevros, Assistente do Foreign Tax Assistance Staff, o Sr. Harold Moss veio ao Rio de Janeiro, em junho de 1964, especialmente para discutir e negociar os termos do convênio, que se fazia necessário, entre as partes interessadas, para abrir caminho à prestação da assistência técnica solicitada.

Por parte do Brasil, as discussões foram conduzidas pelos Srs. Gerson Augusto da Silva, como representante do Ministério da

Fazenda, e Benedicto Silva, como representante da Fundação Getúlio Vargas. As negociações giraram em torno de três pontos básicos: a) prestação de assistência técnica, sob a forma de participação, em determinadas tarefas de reforma do Ministério, de especialistas americanos que seriam enviados ao Brasil; b) prestação de assistência financeira do Governo Americano ao Governo do Brasil, para aquisição de equipamento eletrônico de processamento de dados fiscais; c) oferecimento de facilidades, inclusive despesas de transporte e estada, pelo Governo Americano, para viagens de estudos e observação de diretores de serviço, técnicos e servidores do Ministério da Fazenda aos Estados Unidos. Concluídas as negociações, o convênio foi assinado no Rio de Janeiro, em fim de junho de 1964, pelas autoridades competentes.

A primeira consequência prática do convênio foi a vinda, ao Brasil, em agosto de 1964, dos Srs. Professor Carl S. Shoup, da Universidade de Columbia, Frederick Lawton, ex-Diretor do Bureau de Orçamento do Governo Americano, e Jasper S. Costa, representante da AID em Washington.

O Professor Shoup veio especialmente para opinar sobre alguns anteprojetos de leis tributárias já elaborados, no todo ou em parte, pela Comissão de Reforma, salientando-se, dentre eles, o anteprojeto do código do imposto de renda, de autoria dos Srs. José Luiz Bulhões Pedreira e Manoel Ribeiro Cruz Filho. Tal anteprojeto regulava a incidência, cobrança e administração do imposto de renda e proventos de qualquer natureza.

Ao cabo de uma permanência de quatro semanas no Rio de Janeiro, o Professor Carl Shoup submeteu à Fundação Getúlio Vargas um relatório sobre o sistema tributário brasileiro, em que, além da apreciação geral da matéria, analisou, em capítulo mais desenvolvido, o imposto de renda e alguns aspectos do anteprojeto Bulhões Pedreira. O Relatório Shoup foi publicado em português e inglês, em junho de 1965, sob os títulos *O Sistema Tributário Brasileiro* e *The Tax System of Brazil*, respectivamente. ⁽⁴⁴⁾

⁽⁴⁴⁾ V. publicações n.ºs 4 e 5, desta série.

O Sr. Frederick Lawton não pôde concluir a tarefa que lhe era destinada, de examinar o processo orçamentário brasileiro, porque teve de regressar inopinadamente aos Estados Unidos em virtude de enfermidade grave em pessoa de sua família.

Logo a seguir, deu-se a ida aos Estados Unidos, em novembro de 1964, de um grupo de três enviados da Comissão de Reforma: Benedicto Silva, Coordenador, Setor de Documentação, José Lopes Fernandes, ex-Diretor do Departamento de Rendas Internas e Agente Fiscal de Rendas Internas, e Otávio Prado Filho, ex-Diretor da antiga Divisão do Impôsto de Renda e Agente Fiscal do Impôsto de Renda. Cabia a êste grupo examinar, com a ajuda das competentes autoridades americanas, certas fases da administração fiscal, notadamente o processamento automático de dados e, ainda, os métodos de treinamento de pessoal seguidos pelo Internal Revenue Service, bem como as oportunidades de treinamento prático, em dependências apropriadas daquela repartição, de servidores pertencentes às carreiras profissionais do Ministério da Fazenda. ⁽⁴⁵⁾

A partir de 1965 passou a Comissão de Reforma a contar com a colaboração de um grupo de funcionários do Serviço de Rendas Internas do Ministério do Tesouro dos Estados Unidos, especializado em diferentes fases da administração fiscal. O grupo compunha-se, originariamente, de seis especialistas selecionados e enviados ao Brasil pelo Foreign Tax Assistance Staff, sob os auspícios da USAID, a saber: George J. Leibowitz, Diretor, especialista em administração fiscal geral; Paul T. Maginnis, Subdiretor, especialista em questões de codificação de leis tributárias; Edward J. Lewis, Assistente, especialista em planejamento de sistemas de processamento eletrônico de dados; Hyman P. Moldover, Assistente, especialista em questões de auditoria e investigações fiscais; Patrick F. Keaney, Assistente, especialista em questões de arrecadação; Stanley Stein, Assistente, especialista em questões de auditoria fiscal e treinamento.

Além dêsses, membros permanentes do grupo, visitaram o Brasil, em diferentes ocasiões, a partir de 1964, mais os seguintes ex-

⁽⁴⁵⁾ V. publicação n.º 27, desta série, intitulada *Relatórios de Viagens de Estudos aos Estados Unidos*.

pertos em administração fiscal, todos enviados pelo Foreign Tax Assistance Staff: Scott W. Weil e Edmond B. Gesiak, ambos programadores de processamento eletrônico de dados; Theodore Contoulis, especialista em administração fiscal; Emmet Cook, especialista em arrecadação; John Baudendistal, especialista em auditoria; Monroe H. O. Berg, especialista em processamento eletrônico de dados; Kermit H. Vermilyea, especialista em processamento eletrônico de dados; Arthur Collinson, especialista em administração geral; Paul O'Rourke, especialista em treinamento.

Em 1966 vieram ainda, como membros permanentes do grupo, os Srs. Edward J. Grimes, especialista em arrecadação, e Raymond F. Voight, especialista em auditoria.

Por circunstâncias incidentais, o então Setor de Documentação e Acompanhamento da Comissão de Reforma fôra convocado, desde as primeiras horas, para discutir e negociar os termos do convênio celebrado pela Fundação Getúlio Vargas com a USAID do Brasil, em virtude do qual a Comissão passou a contar com a referida colaboração do Tesouro Americano. Coube assim, naturalmente, ao Setor de Documentação, que passou a denominar-se Setor de Documentação e Assistência Técnica Internacional, estabelecer contato entre os expertos americanos e as autoridades e técnicos do Ministério da Fazenda. Deu-lhe, também, a Comissão de Reforma a incumbência de prover os expertos americanos das condições materiais de trabalho, isto é, escritórios e instalações, serviços secretariais, equipamento e material de consumo, informações necessárias ao conhecimento da organização fiscal da União etc.

O Setor de Documentação desempenhou essa tarefa adicional de agosto de 1964 a setembro de 1966, quando, em virtude de contrato celebrado entre o Ministério da Fazenda e a USAID do Brasil, com a interveniência da Fundação Getúlio Vargas, começou a funcionar, no Ministério da Fazenda, um grupo de trabalho especializado, sob a denominação de Conselho de Planejamento e Aperfeiçoamento da Administração Fiscal (CONPLAF).

A partir da assinatura desse convênio, que ocorreu em abril de 1966, o grupo de especialistas americanos passou a tratar cada vez

mais diretamente com os departamentos permanentes do Ministério da Fazenda, acabando por se instalar no Palácio da Fazenda, onde prossegue suas atividades.

Durante o período em que colaborava sob os auspícios da Comissão de Reforma, o grupo americano participou de diferentes tarefas de reforma, na capacidade de assessôres, notadamente nas que diziam respeito ao treinamento de pessoal.

Foi em colaboração com esse grupo que a Comissão de Reforma selecionou e enviou, em 1965 e 1966, aos Estados Unidos, 28 servidores do Ministério da Fazenda, além dos já mencionados, que visitaram aquele país em novembro e dezembro de 1964. O primeiro grupo enviado — o mais importante, não só pelo número, como também pelos cargos que desempenhavam os respectivos participantes — compunha-se das seguintes pessoas: O. Geraldo Quinsan, então Diretor-Geral da Fazenda Nacional; Orlando Travancas, Diretor do Impôsto de Renda; Júlio Barbieri, Diretor do Departamento de Rendas Internas; Rossini Gonçalves Maranhão, Diretor das Rendas Aduaneiras; Gastão Nora Guimarães, Assistente do Diretor do Impôsto de Renda; Eleazar Patrício da Silva, Delegado Regional do Impôsto de Renda em São Paulo; Guilherme dos Santos Deveza, então Chefe da Equipe do Impôsto de Renda da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda; Otelio Sarmento Serra Lima, então Chefe do Gabinete do Diretor-Geral da Fazenda Nacional; Arthur S. Xavier Ferreira, então Chefe do Subsetor de Assistência Técnica Internacional da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. ⁽⁴⁶⁾

Ainda em setembro de 1965, para participar em diferentes cursos especializados de administração fiscal, a Comissão de Reforma organizou e promoveu, com o concurso dos expertos americanos, a ida aos Estados Unidos dos seguintes técnicos do Ministério da Fazenda; Rossini Thalez Couto e Walter Norberto Klein, Agentes Fiscais de Rendas Internas; Cino Ettore Cinelli, Evaldo da Costa Campinas, Milton Toledo Fonseca e Ricardo de Lauro Rodrigues, Agentes Fiscais do Impôsto de Renda.

⁽⁴⁶⁾ V. *Relatórios de Viagens de Estudos aos Estados Unidos*, publicação n.º 27, desta série.

Aproveitando uma bolsa de estudos oferecida pelo Tesouro Americano para um curso especial de Política Tributária ministrado pela Harvard University, a Comissão de Reforma promoveu a ida aos Estados Unidos do Sr. Francisco Oswaldo Neves Dornelles, Procurador da Fazenda Nacional.

Em julho de 1966, a Comissão promoveu a ida de outro grupo de funcionários do Ministério da Fazenda a saber: Durval Ferreira de Abreu, José Tobias Duarte, Pedro Novaes Lima, Waldemar da Costa Gonçalves e Walter Grau, Agentes Fiscais de Renditas Internas; Amery Sant'Anna Ávila, Darcy Godinho Drumond, Isabel de Almeida, Jacinto Medeiros Calmon, Jair Diniz Camargos, João Evangelista Bevilacqua e José Ferreira da Costa, Agentes Fiscais do Impôsto de Renda.

A viagem do grupo de Diretores teve por finalidade permitir examinar, com a assistência das competentes autoridades americanas, as fases da administração fiscal em que tinham maior interesse e, também, as possibilidades reais e potenciais de treinamento prático, em dependência do Internal Revenue Service, de servidores pertencentes a diferentes carreiras do Ministério.

Os demais grupos, além da observação direta da estrutura e funcionamento dos órgãos similares do fisco americano, foram escolhidos para participar em diferentes cursos especializados em administração fiscal. Depois que se constituiu o Conselho de Planejamento e Aperfeiçoamento da Administração Fiscal (CONPLAF), as atividades de treinamento, no Brasil e nos Estados Unidos, de servidores do Ministério da Fazenda, sempre com a ajuda dos expertos americanos, tem tido prosseguimento normal, não cabendo, porém, à Comissão de Reforma descrevê-las em seu *Relatório Final*.

De modo geral, o assessoramento oferecido pelos expertos americanos assumia a forma de opiniões verbais ou participação em discussões de problemas fiscais brasileiros.

Paralelamente, vários dos expertos americanos escreveram estudos ou relatórios, consubstanciando o resultado de suas observações. Alguns desses relatórios foram especificamente solicitados;

outros foram apresentados como consequência natural dos estudos feitos. A publicação n.º 34, *Estudos de Administração Fiscal (por Técnicos Americanos)*, penúltima desta série, enfeixa alguns dos estudos apresentados pelos americanos, traduzidos para o português por iniciativa da Comissão de Reforma e, finalmente, publicados em virtude de seu conteúdo de utilidade.

Contudo, vários relatórios elaborados pelos americanos para a Comissão de Reforma receberam o mesmo tratamento de centenas de estudos e relatórios elaborados por especialistas brasileiros contratados pela Comissão, isto é, esclareceram determinados aspectos dos problemas estudados. Alguns desses documentos chegaram a ser mimeografados, outros foram simplesmente arquivados no original. Encontram-se no acervo de documentos que a Comissão de Reforma deixou ao Ministério da Fazenda.

Os resultados práticos mais tangíveis da atuação dos americanos constam das páginas seguintes, em que se relatam os entendimentos e providências concertadas entre eles e as autoridades do Ministério da Fazenda, para o lançamento de certos projetos-piloto destinados a indicar o grau de eficiência da administração fiscal brasileira, seja no lançamento, na fiscalização, na arrecadação, no controle etc.

1. Reorganização Estrutural e Preparação de Recursos Humanos

Bem sabiam as autoridades do Ministério da Fazenda, os dirigentes da Fundação Getúlio Vargas e os especialistas que serviram à Comissão de Reforma que o progresso real da administração fiscal depende da mobilização coordenada de vários fatores.

A reestruturação dos órgãos de acordo com os princípios ortodoxos da divisão do trabalho, o princípio da homogeneidade, o princípio do alcance do controle, o princípio da padronização, a simplificação das rotinas, a eliminação dos movimentos parasitários, a substituição de formulários complicados e obsoletos por outros modernos e simples, a codificação das leis tributárias, a sua re-

gulamentação exemplar, em que método e clareza emulem na apresentação das idéias e preceitos — tudo isso faz parte, sem dúvida, da instrumentalidade de reorganização administrativa.

Todavia, se o conteúdo humano da empresa, pública ou particular, que esteja sendo reformada, não se amolda funcional e profissionalmente a suas necessidades reais, tôdas as reformulações de textos legais e modificações de rotinas de trabalho e formulários nada ou pouco significam.

Dáí o interêsse militante, jamais arrefecido, da Comissão de Reforma pelo treinamento do pessoal do Ministério da Fazenda.

Afinal de contas, a administração fiscal é uma consequência da aplicação das leis tributárias por agentes fazendários em suas relações com os contribuintes, seja para identificar o fato gerador do tributo, seja para fiscalizar, para lançar, para arrecadar, ou para impor sanções e penalidades.

Cada fase administrativa de cada imposto pressupõe o domínio de conhecimentos e experiências particulares.

A própria existência tradicional no Ministério da Fazenda de Agentes Fiscais de Rendas Internas, Agentes Fiscais do Imposto de Renda e Agentes Fiscais do Imposto Aduaneiro, para não falar nos Contadores e nos Procuradores Fiscais, evidencia a necessidade incontornável de especializações e especialistas na administração fiscal. E dentro de cada um dos ramos principais de especialização, hoje em dia já se fazem indispensáveis subespecializações, a fim de que a exação fiscal se processe, no nível operacional, com conhecimento de causa e variada experiência.

A Comissão de Reforma sempre considerou impossível o aperfeiçoamento da administração fiscal federal, sem uma mobilização sábia, no tempo e no espaço, dos vários fatores envolvidos, notadamente a codificação fiscal, a simplificação do trabalho, a melhora das relações entre fisco e contribuinte e, sobretudo, o aperfeiçoamento profissional dos representantes da Fazenda.

A experiência universal já demonstrou à saciedade, além de qualquer dúvida razoável, que o aperfeiçoamento de pessoal de

qualquer empresa exige simultaneamente cursos teóricos, até de tipo clássico, conduzidos por estabelecimentos de ensino, cursos especiais, táticos ou avulsos, realizados em determinadas circunstâncias para atender a necessidades ocasionais, e treinamento no serviço.

Um grupo de funcionários à altura de desempenhar satisfatoriamente as responsabilidades de aplicar as leis tributárias federais do Brasil somente se forma por intermédio da utilização simultânea de todas essas modalidades de treinamento e ampliação de experiência. Assim como o ensino teórico puro, transmitido através de aulas, leituras e auxílios audiovisuais, não basta para produzir excelentes especialistas de administração fiscal — exatores, fiscais ou auditores — assim, também, o treinamento exclusivamente prático — *the training on the job*, tão do agrado dos americanos do Norte — não logra jamais suprir, por saturação de experiência, a ausência de lastro teórico adquirido escolasticamente.

Fiscais, exatores, auditores, investigadores e procuradores capazes de enfrentar, em igualdade de perícia profissional, os contadores, os advogados e os consultores especializados em questões tributárias que trabalham para as empresas particulares, sempre alerta para descobrir válvulas de escape nas malhas das redes tributárias, não se formam ao acaso. É indispensável haver, por parte do aparelho arrecadador, a intenção deliberada de submeter seu pessoal permanentemente a um processo de aperfeiçoamento que o proteja contra o obsoletismo profissional, a defasagem técnica e o retrocesso intelectual. Como em todas as atividades racionais, inclusive as desportivas, o treinamento constante e sistemático é o penhor do bom desempenho prático.

Ao solicitar cooperação técnica ao Governo dos Estados Unidos, por intermédio da USAID, para determinadas tarefas da reforma do Ministério da Fazenda, a Fundação Getúlio Vargas tinha em mente, de maneira bem nítida, a necessidade de conjugar o processo da reforma com um processo institucionalizado, quer dizer contínuo e funcional, de treinamento dos servidores do Ministério, sem excluir nem mesmo os que se colocam nos extremos da hierarquia oficial, isto é, os mais simples e os dirigentes superiores.

Por isso, e a fim de lançar no Ministério os alicerces de uma construção que se pudesse transformar nesse processo contínuo de treinamento, a Fundação Getúlio Vargas, ao negociar com a USAID do Brasil o convênio de assistência técnica mencionado anteriormente neste capítulo, aquiesceu sem relutância em fixar a data de 31 de dezembro de 1966 para término do referido convênio, embora soubesse que seu próprio contrato com o Ministério da Fazenda deveria expirar em maio daquele ano, isto é, oito meses antes.

O propósito dêsse hiato de datas foi criar ambiente para transferir ao Ministério da Fazenda, como acabou transferindo, as conseqüências e os benefícios do programa de assistência técnica internacional de longa duração.

Graças a essa aparente incoerência cronológica, foi possível à USAID do Brasil e ao Ministério da Fazenda, com a interveniência da Fundação Getúlio Vargas, negociar e assinar, em abril de 1966, o convênio que criou condições para o advento do Conselho de Planejamento e Aperfeiçoamento da Administração Fiscal (CONPLAF), órgão interministerial, provisório, estabelecido por portaria do Ministro da Fazenda, para, entre outros objetivos, ampliar, aperfeiçoar, aprofundar e lançar os projetos-pilôto de fortalecimento da administração fiscal, valendo-se, na medida do possível, da experiência operacional do grupo permanente de especialistas do Tesouro Americano estacionado no Brasil.

2. O Advento do CONPLAF

Com efeito, o convênio de assistência técnica, assinado em 15 de abril de 1966 pelo Ministro da Fazenda, pelo Diretor substituto da USAID-Brasil, pelo representante do Govêrno Brasileiro para o Programa de Assistência Técnica e Secretário-Executivo do Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP) e pelo Presidente da Fundação Getúlio Vargas, teve por escopo levantar recursos técnicos e financeiros do CONTAP e da USAID, para financiar uma série de projetos-pilôto destinados ao aprimoramento da administração fiscal brasileira.

O advento do CONPLAF não poderia ocorrer, pois, em momento mais azado. Já modificado substancialmente, e ainda em processo de alteração o sistema tributário federal, tornava-se inadiável equipar e preparar os diversos órgãos do Ministério da Fazenda para testar, aperfeiçoar e aplicar novos métodos de administração fiscal. Os recursos colocados à disposição do Ministério da Fazenda pelo CONTAP, somados aos recursos fornecidos pela USAID do Brasil para treinamento de pessoal no exterior e aos recursos profissionais proporcionados pelos funcionários do Tesouro Americano, vieram satisfazer àquela necessidade de institucionalização do treinamento que, no caso, já coincidia então com os anseios do próprio funcionalismo fazendário. Sem essa ajuda substancial, certamente não haveria condições imediatas para habilitá-lo a acompanhar e dominar, rapidamente, as grandes reformas por que estava passando a legislação tributária federal.

Estribado na disponibilidade desses recursos, pôde o Ministério da Fazenda traçar um programa de aperfeiçoamento de administração fiscal, que deverá prolongar-se pelo menos até o primeiro semestre de 1969, sabendo que o seu custo, cujo montante ainda não pode ser calculado com precisão, será entretanto prodigamente devolvido ao Ministério, em volume muitas vezes superior ao total despendido. Tem o Ministério da Fazenda motivos reais para acreditar que, ao término do convênio, os seguintes objetivos estarão amplamente realizados:

a) a institucionalização do programa de aperfeiçoamento da administração fiscal;

b) a criação de um programa contínuo para aferir, por meio de métodos modernos, principalmente o da amostragem, o cumprimento das leis do imposto de renda e do imposto de produtos industrializados, pelos contribuintes;

c) o estabelecimento de um programa permanente de orientação e assistência ao contribuinte;

d) a organização de um sistema seguro de identificação dos contribuintes relapsos, ou marginais, que cumpre sujeitar aos rigores da lei, para escarmento dos demais;

e) a sistematização da fiscalização do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados;

f) o estabelecimento de uma organização, no Ministério da Fazenda, para mover guerra sem quartel à fraude fiscal;

g) a elaboração de normas pertinentes: à racionalização dos formulários de declarações, de guias de recolhimento e outros documentos do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados; à análise dos fluxogramas de trabalho; à feitura de modelos de documentos para o registro de dados e informações; à feitura de projetos e de operações estatísticas reveladores do nível de eficiência do aparelho fiscal;

h) a institucionalização do treinamento de pessoal do Ministério da Fazenda e a criação de repartições-módulo, que o Ministério utilizará como laboratórios administrativos e centros de treinamento.

Iniciados alguns ainda sob os auspícios da Comissão de Reforma da Fazenda, outros depois da criação do CONPLAF, encontram-se atualmente em fase de execução quatorze projetos-piloto, os quais representam o prolongamento lógico das reformas indicadas pela Comissão.

A Fundação Getúlio Vargas deixa registrados, neste final de capítulo, seus agradecimentos ao Governo dos Estados Unidos, destacando, a propósito da cooperação recebida nos trabalhos de reforma do Ministério da Fazenda, a participação do Ministro Jack Kubish, Diretor da USAID no Brasil, de seu ilustre sucessor, Ministro Van Dyke, e dos Srs. Robert Minges, Diretor Adjunto, Harry Keen, Chefe da Divisão de Administração Pública e de Empresas, Harold Moss, Diretor do Foreign Tax Assistance Staff do Tesouro Americano, e Louis A. Rouse, Chefe da Divisão de Desenvolvimento Administrativo do Bureau Latino-Americano da USAID.

PARTE V

DOCUMENTAÇÃO E CUSTOS

Capítulo XLV

DOCUMENTAÇÃO

1. Publicações e Tiragens

A Comissão de Reforma editou, imprimiu e distribuiu, pelo seu Setor de Documentação, sob a forma de livros, duas categorias de publicações:

a) anteprojetos de leis, minutas de regulamentos e de regimentos e respectivas exposições de motivos, os quais eram submetidos, em primeiro lugar, à aprovação do titular da Fazenda e, depois, aos escalões superiores, Presidência da República e Congresso Nacional, conforme o caso;

b) estudos, diplomas legislativos, ementários, manuais e outros documentos assemelhados, originariamente destinados às autoridades e servidores do Ministério da Fazenda responsáveis pelo cumprimento das leis fiscais do País.

Estas duas categorias de publicações, integradas na mesma série e apresentando as mesmas características exteriores (capa, formato etc.) e interiores (apresentação, sistematização, indexação etc.), compreendem 35 volumes, perfazendo 9.170 páginas, dos quais, em conjunto, se imprimiram 165.200 exemplares.

Graças a êsse esforço persistente e ininterrupto de divulgação, os trabalhos da Comissão tornaram-se progressiva e concomitantemente conhecidos no país e no estrangeiro. Seja-nos permitido insistir nesta afirmativa: nenhum outro grupo incumbido de refor-

ma administrativa no Brasil foi mais solícito e atento, do que a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, na divulgação larga e assídua de seus estudos e trabalhos, tanto para documentar e informar, quanto para prestar contas e suscitar críticas e sugestões.

A tiragem das publicações da Comissão variou, sensivelmente, consoante o teor e a finalidade de cada uma. As tiragens dos anteprojetos, por exemplo, oscilaram entre 1.000 e 2.000 exemplares; as dos relatórios analíticos sôbre determinadas fases da reforma, entre 2.000 e 3.000 exemplares; as dos manuais de serviço, guias, indicadores e regulamentos, (o *Dicionário do Impôsto de Consumo*, por exemplo), e outras obras da mesma família, editadas especialmente para atender aos encargos dos Agentes Fiscais e outros servidores fazendários, entre 3.000 e 5.000 exemplares. Já as publicações n.º 15, *Arrecadação pela Réde Bancária*, e n.º 16, *Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas)* tiveram, respectivamente, a tiragem de 20.000 e 25.000 exemplares.

A publicação n.º 15 foi a única de que se fêz uma segunda edição, revista e aumentada. Da primeira edição, publicada em dezembro de 1965, imprimiram-se 15.000 exemplares; da segunda, publicada em abril de 1966, a tiragem foi de 5.000 exemplares.

Da publicação n.º 4, *O Sistema Tributário Brasileiro*, cuja tímida tiragem inicial (1.000 exemplares), lançada em junho de 1965, se esgotou em poucas semanas, houve necessidade de se fazer uma segunda impressão de 2.000 exemplares, em setembro de 1965, a fim de atender à demanda das autoridades e servidores do Ministério da Fazenda.

Embora fôssem distribuídas, seletivamente, a tôdas as autoridades e instituições representativas dos Podêres Públicos e da cultura nacional, cada publicação da Comissão se destinava a uma ou mais clientelas preferenciais.

2. Distribuição

O critério adotado para a distribuição (sempre gratuita e espontânea) das publicações foi o da afinidade entre o respectivo texto

e a natureza das funções das entidades, autoridades e servidores públicos a que se destinavam.

De tôdas as publicações, a Comissão remeteu exemplares à Presidência da República, à Casa Civil, ao Gabinete Militar, ao Serviço Nacional de Informações, a todos os Ministros de Estado, a todos os órgãos principais e diretores de serviço do Ministério da Fazenda, às duas Casas do Congresso, inclusive às respectivas bibliotecas, aos órgãos do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Recursos, Tribunal de Contas), às Universidades e Escolas de Administração Pública, assim como aos Governadores de Estado, aos Presidentes de Assembléias Legislativas estaduais, aos Secretários de Fazenda e aos Prefeitos das Capitais.

Quando se tratava de anteprojeto, ou estudo de que poderiam resultar projetos de lei, a Comissão enviava exemplares a cada Deputado e a cada Senador. Quando se tratava de textos de leis ou regulamentos fiscais, com os respectivos índices analíticos, a clientela preferencial compunha-se, naturalmente, dos Agentes Fiscais, dos Delegados Regionais, enfim, dos representantes do Fisco Federal na Capital e nos Estados.

Além disso, em todos os casos, foram distribuídos exemplares às principais bibliotecas do País, assim como às Embaixadas dos países que mantêm relações diplomáticas com o Brasil, às Associações Comerciais, às Federações de Indústria, à Associação Brasileira de Municípios e aos Sindicatos Profissionais.

Devido à sua índole especializada e ao elevado custo de papel e mão-de-obra gráfica, determinava-se a tiragem de cada publicação, em cada caso, de acôrdo com a estimativa do número de entidades, autoridades e funcionários que, a juízo da Comissão, tinham interesse em conhecer ou pelo menos acompanhar os seus trabalhos.

Fora dos círculos oficiais e entidades enumerados, a Comissão enviou suas publicações aos principais jornais do País e, excepcionalmente, — mas sempre a título gratuito — a escolas, professores e estudantes brasileiros e estrangeiros que manifestaram empenho em recebê-las.

A demanda crescente de suas publicações, que se tornou insistente e por fim opressiva, criou embaraços à Comissão, dificultando-lhe o cumprimento estrito da obrigação de documentar e expor, à crítica das autoridades e dos órgãos legitimamente interessados, os estudos, projetos e recomendações de sua autoria.

Houve estabelecimentos de ensino, professores, advogados e contadores particulares que solicitaram dezenas e até centenas de exemplares de determinadas publicações. Um centro acadêmico chegou a pedir “200 coleções completas” das publicações da Comissão, o que, se fôsse atendido, equivaleria a um donativo de cerca de 4 milhões de cruzeiros.

Está visto que a Comissão não dispunha de recursos, tampouco de poderes para satisfazer a semelhantes solicitações.

Ficam, assim, explicadas as razões por que freqüentemente o Setor de Documentação se viu impossibilitado de atender, no todo, ou em parte, a numerosos pedidos de publicações.

Considerada a distribuição feita e o critério que a presidiu, a Comissão de Reforma tem motivos para supor que haja, pelo menos, 600 coleções completas de suas publicações espalhadas pelas diferentes bibliotecas e gabinetes de trabalho das autoridades governamentais do país. Somente no Ministério da Fazenda existirão, à disposição das autoridades, órgãos e funcionários, entre 250 e 300 coleções completas.

Consoante o registro das doações feitas — a maioria espontaneamente, outras a pedido de autoridades, de instituições culturais particulares, de entidades representativas do comércio, da indústria e da agricultura, de especialistas eminentes, de diretórios acadêmicos e grêmios estudantis — calcula-se que cerca de duas centenas de organizações oficiais (universidades, escolas), oficiosas e privadas e outros tantos indivíduos (professores, técnicos e especialistas do Ministério da Fazenda, colecionadores organizados, diligentes e madrugadores) também virão a possuir todos os volumes publicados pela Comissão, inclusive a reimpressão do n.º 4 e a 2.ª edição do n.º 15.

3. Panorama Geral

Faz-se mister, pois, neste *Relatório Final*, uma revista das publicações da Comissão de Reforma.

A capa de tôdas elas apresenta o mesmo desenho, variando apenas a côr, o número e, evidentemente, o título. O formato, oitavo, padronizado, sofreu uma exceção, aberta no caso do volume n.º 22, *Manual do Impôsto de Renda na Fonte*, cuja matéria (especialmente tabelas) não foi possível enquadrar no referido formato.

Qualquer que seja o mérito técnico e científico de seu conteúdo, os 35 volumes lançados pela Comissão de Reforma constituem o mais copioso repositório sistemático de informações e fatos sôbre a administração fiscal até hoje organizado e publicado no País.

Pela variedade dos assuntos de que trata, como pela quantidade de informações que encerra, esta série já conquistou, na escassa e fragmentária literatura autóctone sôbre a matéria, o *status* de fonte compulsória de consulta e referência, capaz de beneficiar durante vários anos vastas clientelas, oficiais e particulares, isto é, as autoridades e os funcionários fazendários, os advogados especializados em direito tributário, os professôres de economia e finanças e contabilidade pública e, em geral, os milhares de alunos que hoje freqüentam as escolas de administração, economia, direito, contabilidade e disciplinas afins.

Sempre que suas obrigações profissionais ou interêsses intellectuais os levarem a consultá-las, os possuidores de apenas algumas dessas publicações, ou apenas de uma, encontrarão dificuldades para se orientar quanto ao conteúdo das demais.

Por outro lado, esta modesta biblioteca fazendária, em cujo bôjo se encontra o histórico da Reforma Tributária Nacional que, como já foi demonstrado em outra parte dêste relatório, está fadada a projetar largos e penetrantes efeitos no progresso econômico e social do Brasil e nas relações entre os fiscos federal, estaduais e municipais e, de um modo geral, entre a Fazenda Pública considerada como um todo e os contribuintes, equivale, de certo modo,

a uma contribuição para o avanço administrativo e tecnológico da União, dos Estados e dos Municípios.

Parece, pois, que a apresentação do quadro total destas publicações se faz oportuna: será o meio adequado para aumentar sua utilidade na administração pública, nas escolas e nos escritórios de advocacia especializada ou de contabilidade.

A reforma do Ministério da Fazenda, cronicada nestas publicações, resultou de estudos e exercícios intelectuais de várias dezenas de especialistas, inclusive de alguns trazidos de outros países, principalmente dos Estados Unidos — estudos e exercícios que se estenderam pelo período ininterrupto de trinta e oito meses, determinando despesas que se aproximam da casa dos dois bilhões de cruzeiros.

Justifica-se, assim, que a documentação resultante, embora já largamente disseminada, receba certo destaque neste *Relatório Final*, para que possa efetivamente propagar seus efeitos, com maior intensidade, no espaço e no tempo.

O quadro total dessas publicações e respectivos conteúdos pode ser visualizado mediante o expediente da enumeração dos títulos, acrescida de dados sobre a data de lançamento, o número de páginas, a tiragem, além de uma notícia sobre o conteúdo doutrinário, histórico, legal ou informativo de cada volume. Essa descrição individual das publicações consiste na reprodução, adaptada, das respectivas *Apresentações* ou *Prefácios*.

RELATÓRIO PRELIMINAR

(Publicação n.º 1)

Data: maio de 1964; *n.º de páginas:* 158; *tiragem:* 1.000 exemplares.

O *Relatório Preliminar* dos trabalhos de reforma do Ministério da Fazenda, levados a efeito pela Fundação Getúlio Vargas, até 31 de março de 1964, nos termos do convênio existente, foi submetido à apreciação do Ministro Octavio Gouvêa de Bulhões, em maio de 1964.

Além de uma exposição factual sobre a origem, os fins e as realizações da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, contém o plano de trabalho (Anexo n.º 2), mediante cuja realização esperava a Comissão completar a tarefa de pesquisa, análise e crítica de dados e projeção dos instrumentos de reorganização do Ministério, desde os anteprojetos de leis tributárias, até a remodelação da rede arrecadadora e de suas práticas, rotinas e formulários.

O *Relatório Preliminar* foi distribuído às autoridades e principais servidores do Ministério, no propósito de os manter informados relativamente ao rumo e marcha das atividades da Comissão de Reforma.

O PROCESSO TRIBUTÁRIO

(Publicação n.º 2)

Data: novembro de 1964; *n.º de páginas:* 172; *tiragem:* 3.000 exemplares.

O *Anteprojeto do Processo Tributário*, de autoria do jurista Gilberto de Ulhoa Canto, foi elaborado sob os auspícios, por encomenda e com a assistência da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Rascunhado e submetido por partes, o Anteprojeto sofreu, durante o período da elaboração, as críticas e recebeu as sugestões de alguns membros do grupo de assessôres para êste fim constituído. ⁽⁴⁷⁾

Sua publicação em forma de livro visou ao triplice propósito de:

1 — suscitar críticas e sugestões mais amplas do público em geral e, em particular, dos especialistas em questões tributárias;

2 — enriquecer a literatura brasileira sobre a matéria;

3 — documentar, para conhecimento das autoridades governamentais, uma fase importante das atividades de reforma do Ministério da Fazenda.

⁽⁴⁷⁾ O grupo de assessôres era o seguinte: *Amílcar Falcão, Cato Tácito, Carlos Medeiros Silva, Carlos da Rocha Guimarães, Edmilson Arrais, Francisco Sá Filho, Gerson Augusto da Silva, José Neves Cavalcânti, Marcos Botelho e Miguel Seabra Fagundes.*

Era intenção firme da Comissão de Reforma basear neste Anteprojeto — incorporando-lhe, porém, tanto quanto conveniente, as contribuições e emendas que fôsem oferecidas pelo público interessado — a versão definitiva do *Anteprojeto de Processo Tributário*.

A Comissão cumpriu plenamente o compromisso assumido, entregando ao Ministro da Fazenda, em 10 de novembro de 1966, a versão revista e longamente amadurecida do *Anteprojeto* original. Veja-se, a propósito, a publicação n.º 29 desta série — *Anteprojeto de Lei Orgânica do Processo Tributário*.

ANTEPROJETO DE CÓDIGO DO IMPÔSTO DE RENDA

(Publicação n.º 3)

Data: abril de 1965; *n.º de páginas:* 280; *tiragem:* 1.000 exemplares.

O convênio existente entre o Ministério da Fazenda e a Fundação Getúlio Vargas impunha a esta a realização de pesquisas e estudos, bem como a formulação de recomendações e anteprojetos de reforma do sistema tributário federal.

Relativamente ao impôsto de renda, sem dúvida o tributo mais discutido e cuja revisão mais tem preocupado, por igual, tanto o fisco quanto os contribuintes, a Comissão de Reforma tomou inicialmente, entre outras providências de menor vulto, as seguintes:

1 — incumbiu o Dr. José Luiz Bulhões Pedreira de elaborar um Anteprojeto de Código do Impôsto de Renda;

2 — trouxe ao Brasil, como consultor especial, em agosto de 1964, com a assistência da Agência para o Desenvolvimento Internacional, o Professor Carl Shoup, da Columbia University, renomada autoridade internacional em matéria de tributação.

O Anteprojeto apresentado pelo Dr. José Luiz Bulhões Pedreira foi submetido a críticas de várias autoridades e Agentes Fiscais do Impôsto de Renda do Ministério da Fazenda, assim como ao exame e diagnóstico do Professor Carl Shoup.

Ao cabo de sua permanência no Rio de Janeiro, o Professor Carl Shoup submeteu à Fundação Getúlio Vargas um Relatório sô-

bre o Sistema Tributário Brasileiro, em que, além de apreciação geral da matéria, inclui percuciente análise do impôsto de renda, estendendo-a ao Anteprojeto Bulhões Pedreira. ⁽⁴⁸⁾

Como se sabe, a legislação do impôsto de renda fôra modificada sensivelmente em 1962, pelas Leis n.ºs 4.069, de 11 de junho, e 4.154, de 28 de novembro; em 1963, pela Lei n.º 4.242; e novamente em 1964, pela Lei n.º 4.357, de 16 de julho. Além disso, o Poder Executivo já enviara ao Congresso Nacional nova proposta de modificação de certas particularidades do impôsto de renda.

Competindo-lhe, não obstante, apresentar os resultados de suas investigações sob a forma de recomendações e anteprojetos, a Comissão de Reforma ofereceu ao público, em edição limitada, ainda como documento de trabalho, a versão do Anteprojeto Bulhões Pedreira, juntamente com três estudos preliminares, em anexo, elaborados em fins de 1963, o primeiro pelo próprio Dr. José Luiz Bulhões Pedreira, o segundo pelo economista Mário Simonsen e o terceiro pelo Dr. Octavio Gouvêa de Bulhões, poucos meses antes de ocupar a Pasta da Fazenda.

O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

(Publicação n.º 4)

Data: junho de 1965; *n.º de páginas:* 100; *tiragem:* 1.000 exemplares.

(2.^a impressão)

Data: setembro de 1965; *n.º de páginas:* 100; *tiragem:* 2.000 exemplares.

O *Sistema Tributário Brasileiro*, entregue ao público sob a forma de livro, é outra contribuição da Comissão de Reforma para opulentar o contingente de obras brasileiras sôbre os aspectos da tributação.

Na intimidade da Comissão, êsse documento chamou-se "Relatório Shoup". Trata-se de um estudo levado a efeito, em benefício de nossos trabalhos, pelo Professor Carl Shoup, da Universidade de Colúmbia. Uma das maiores competências mundiais

⁽⁴⁸⁾ V. publicações n.ºs 4 e 5, desta série, intituladas, respectivamente, *O Sistema Tributário Brasileiro* e *The Tax System of Brazil*.

em matéria de finanças públicas, o Professor Shoup tem desempenhado as funções de Conselheiro dos governos de vários países. Nessa qualidade, veio ao Brasil, em agosto de 1964, a convite da Fundação Getúlio Vargas e sob os auspícios da USAID.

A fim de facilitar-lhe a percepção da realidade tributária brasileira, a Comissão de Reforma promoveu duas mesas-redondas; em ambas, atuou como principal expositor o Professor Rubens Gomes de Souza. A primeira foi dedicada ao exame panorâmico do sistema tributário brasileiro, suas origens, sua evolução e estrutura atual. A segunda, ao imposto de renda. Participaram dos debates ou estiveram presentes vários especialistas em questões tributárias, alguns observadores e outros membros e consultores da Comissão, destacando-se os seguintes (citados em ordem alfabética): Alexandre Kafka, Benedicto Silva, Benjamin Higgins (americano), Duarte Pacheco de Castro, Francisco Sá Filho, Gerson Augusto da Silva, Gilberto C. Moog, Gilberto de Ulhoa Canto, Guilherme Deveza, Harry C. Keen (americano), Jasper Costa (americano), John Kaufmann (americano), Maria do Carmo Santos Dias, Newton Ramalho e Otholmy Strauch.

Apesar da presteza com que foi elaborado (o Professor Shoup dispôs apenas de quatro semanas para examinar a legislação básica, entrevistar autoridades e especialistas do Ministério da Fazenda e redigir o texto), seu estudo constitui um diagnóstico autorizado dos vícios, defeitos e anacronismos do sistema tributário e indica, sob a forma de recomendações específicas, as medidas institucionais que o autor prescreve para o caso. Como ele mesmo confessa, algumas de suas recomendações colidem com dispositivos constitucionais vigentes em 1964, sendo, pois, inviáveis sem a correspondente reforma da Constituição Federal.

THE TAX SYSTEM OF BRAZIL

(Publicação n.º 5)

Data: julho de 1965; *n.º de páginas:* 102; *tiragem:* 1.000 exemplares.

The Tax System of Brazil foi publicado no original inglês, tal como submetido à Fundação Getúlio Vargas pelo autor. A publi-

cação teve por fim divulgar fora do País, como efetivamente se fez, um conjunto de informações que, embora não fôsem muito extensas, refletiam adequadamente o panorama do sistema tributário brasileiro.

Os exemplares da edição inglesa foram distribuídos, espontaneamente, na maioria dos casos, em atenção a pedidos, em muitos outros, a centenas de bibliotecas e instituições especializadas, de ensino e pesquisa, dos Estados Unidos da América, Inglaterra, França, de vários outros países europeus e até da Austrália.

REFORMA DA DISCRIMINAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RENDAS (*Anteprojeto*)

(Publicação n.º 6)

Data: julho de 1965; *n.º de páginas:* 98; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Nos termos do convênio celebrado entre o Ministério da Fazenda e a Fundação Getúlio Vargas, a tarefa confiada à Comissão de Reforma abrangia desde o levantamento e substituição das rotinas de trabalho, a elaboração de manuais, o exame detido da administração dos dinheiros públicos, a crítica e reformulação das leis e regulamentos tributários, até a análise da discriminação de rendas. Neste último caso, os estudos da Comissão poderiam, eventualmente, ir até a proposta de emenda de determinadas disposições constitucionais em vigor.

Com efeito, a Comissão constituída pelo Ministro da Fazenda para proceder a essa análise submeteu àquele titular duas Emendas Constitucionais, A e B, as quais, se adotadas, viriam reorganizar todo o sistema tributário nacional e modificar sensivelmente a atual distribuição das fontes de renda entre os três níveis de governo da Federação.

As Emendas vieram precedidas de considerações com que os autores procuraram fundamentar suas propostas.

A publicação n.º 6 contém o texto das Emendas, a respectiva justificação e, como anexo, o projeto de Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda, encaminhando ao Chefe do Poder Executivo

a versão final (diferente em alguns pontos da proposta pelo grupo) dos Anteprojetos de Emenda Constitucional.

Tratando-se de proposta de emenda à Constituição, mesmo no caso da discriminação de rendas vigente em 1965, objeto de críticas gerais e constantes, acreditava a Comissão que seus estudos e conclusões deviam ser submetidos ao cadinho da análise ampla, rigorosa e abalizada, a fim de que, opulentados pelas sugestões dos competentes, pudessem atingir o grau de maturidade, sabedoria e refinamento desejáveis em questões delicadas como esta.

LEI DO IMPOSTO DE CONSUMO

(Publicação n.º 7)

Data: agosto de 1965; *n.º de páginas:* 252; *tiragem:* 3.000 exemplares.

A Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda divulga, na publicação n.º 7, o texto da Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Imposto de Consumo e reorganiza a Diretoria das Rendas Internas.

Trata-se de trabalho originariamente realizado pela Comissão e enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

Entre o texto original, submetido pela Comissão ao Ministério da Fazenda, o texto revisto em seguida sob a orientação do Titular daquela Pasta e o texto finalmente aprovado pelo Congresso, sancionado pelo Presidente da República e transformado em lei, há algumas diferenças. Muitas delas representam outras tantas revisões feitas pela própria Comissão durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, ora a pedido de parlamentares, ora em consequência de entendimentos havidos com as comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Cumprе registrar que o Anteprojeto elaborado e recomendado pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda não continha quaisquer dispositivos sobre a estrutura do Ministério. Todos os dispositivos constantes do Título VI, que nele figuram e pelos quais se reorganiza a Diretoria das Rendas Internas, mudando-lhe a de-

nominação para Departamento de Rendas Internas, foram incluídos no Anteprojeto por determinação expressa do Ministério da Fazenda, em oposição ao ponto de vista sustentado pela Comissão.

A fim de caracterizar o Anteprojeto elaborado pela Comissão e ampliação segundo as instruções do Ministro da Fazenda, a publicação n.º 7 reproduz em notas de rodapé os dispositivos originais, sempre que, entre estes e os aprovados pelo Congresso, houve mudanças de palavras, inserções, transposições ou supressões de artigos e parágrafos. A publicação oferece, assim, o texto oficial, útil às autoridades do Ministério da Fazenda, e aponta as diferenças existentes entre o Anteprojeto, tal como proposto pela Comissão, e a Lei n.º 4.502, tal como decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

O que não consta em notas de rodapé coincide com a proposta original da Comissão.

Optou-se pelo alvitre exposto nos parágrafos anteriores, a fim de evitar os gastos de uma publicação que, tendo finalidade ética (no sentido de mostrar as atividades da Comissão) e possivelmente histórica (no sentido de fonte de consultas de pesquisadores futuros), talvez não tivesse maior utilidade prática.

Como aparece no volume, o texto realiza a dupla vantagem de reproduzir o diploma legal aprovado pelo Congresso e, em benefício dos interessados, o Anteprojeto preparado e proposto pela Comissão de Reforma.

DEPARTAMENTO DE ARRECADAÇÃO

(Publicação n.º 8)

Data: agosto de 1965; *n.º de páginas:* 104; *tiragem:* 3.000 exemplares.

Veicula a publicação n.º 8 mais alguns resultados práticos dos estudos e pesquisas realizados pela Comissão de Reforma. Trata-se da legislação que criou o Cadastro Geral de Pessoas Jurídicas e o Departamento de Arrecadação do Ministério da Fazenda:

- *Anteprojeto de Lei*, que institui no Ministério da Fazenda o Cadastro Geral de Pessoas Jurídicas, cria o Departamento de Arrecadação e dá outras providências;
- *Lei n.º 4.503*, de 30 de novembro de 1964, em que foi transformado o Anteprojeto acima indicado;
- *Regimento do Departamento de Arrecadação*, aprovado pelo Decreto n.º 55.771, de 19 de fevereiro de 1965.

Cabe esclarecer que o Anteprojeto que propunha a instituição, no Ministério da Fazenda, do Cadastro Geral de Pessoas Jurídicas, submetido às autoridades competentes pela Comissão de Reforma, não continha dispositivos sobre a estrutura do Ministério. O Capítulo II, que nele figura e no qual se cria o Departamento de Arrecadação (artigos 10 a 15), bem como o artigo 19 das Disposições Gerais, foram inseridos no Anteprojeto por iniciativa do próprio Ministério.

Nada obstante, a referida Lei, com as modificações introduzidas no Ministério e as feitas pelo Congresso Nacional, poucas, aliás, representa, como se disse no início, mais um resultado das pesquisas e estudos levados a efeito pela Comissão de Reforma.

O *Projeto de Regimento do Departamento de Arrecadação* foi originariamente elaborado pela Comissão de Reforma e submetido, em versão pré-final, sujeita a revisões e alterações, ao exame crítico do órgão interessado. O Departamento de Arrecadação introduziu várias modificações, algumas de forma, outras de fundo, no Projeto da Comissão. O texto finalmente aprovado pelo Decreto n.º 55.771, de 19 de fevereiro de 1965, foi revisto pelo Departamento de Arrecadação.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS

(Publicação n.º 9)

Data: agosto de 1965; *n.º de páginas:* 100; *tiragem:* 3.000 exemplares.

Dentre os setores de administração pública, em que a eficiência pode atualmente atingir os mais altos níveis, graças ao contin-

gente de recursos representados pela automação, cumpre incluir a administração fazendária ou fiscal.

Com efeito, quando corretamente aplicado, o sistema de processamento automático de dados por meio de computadores eletrônicos permite a obtenção de resultados surpreendentes.

Representa uma fonte apreciável de economia nas operações, simplificando-as, reduzindo-lhes os custos e tornando-as menos e menos sujeitas a erros e omissões, com inestimáveis vantagens, tanto para a autoridade fiscal, quanto para os contribuintes.

No *Relatório Preliminar* apresentado ao Ministro da Fazenda em abril de 1964, a Comissão de Reforma assim definiu os objetivos do programa de trabalho de seu Setor de Automação ⁽⁴⁹⁾:

“O objetivo imediato dos estudos e demais tarefas confiadas a este setor é abrir as portas do Ministério da Fazenda aos modernos recursos oferecidos pela automação e pela mecanização, para acelerar os serviços de administração financeira, os de arrecadação, os de previsão, os de controle da arrecadação, os de combate à sonegação e à evasão de impostos, e outros da mesma família.

Sabe-se que os horizontes institucionais das organizações fiscais têm-se alargado e continuam a alargar-se indefinidamente, graças às recentes contribuições da ciência e da tecnologia, as quais permitem resultados inimagináveis há apenas um quarto de século.

Na automação há todo um filão de recursos organizacionais e administrativos que cumpre explorar a fundo, em proveito do refinamento e eficiência dos processos e instituições fiscais.

Trata-se de métodos e caminhos novos, abertos pela ciência e tecnologia modernas às operações fiscais, que multiplicam a acuidade dos órgãos e a eficiência dos servidores. Mas, o fisco brasileiro ainda não soube adotá-los com propriedade e pô-los a seu serviço.

(49) V. publicação n.º 1, desta série, pp. 76 e 77.

Em verdade, os estudos e levantamentos iniciais parecem indicar que o nosso sistema fiscal, talvez por falta de experiência e orientação segura, nem sequer está utilizando plenamente o equipamento de que dispõe, constante de aparelhos e instrumentos custosos, inclusive computadores eletrônicos, de manutenção difícil, que são subutilizados, às vezes não utilizados de todo.

Para a assimilação e utilização judiciosa desses recursos modernos, incluindo os computadores eletrônicos, pouco foi feito até agora nas proporções requeridas pela máquina fiscal brasileira. Cumpre atualizá-la e dotá-la de equipamentos e métodos capazes de lhe assegurarem meios de previsão, controle, verificação e prevenção de abusos e fraudes em toda a extensão do território nacional.

Boa parte das atividades iniciais desse setor é dirigida no sentido da preparação dos cadastros de contribuintes de cada imposto e do cadastro geral dos contribuintes brasileiros, tarefa que, pelo número da clientela abrangida e pela extensão do território compreendido, assume proporções esmagadoras.

Além disso, o setor está engajado no levantamento do equipamento de mecanização do Ministério da Fazenda, composto essencialmente de máquinas e aparelhos IBM e Remington.

A utilização desse equipamento, o estudo de problemas específicos quanto ao seu funcionamento, a preparação de cursos de equipamento eletrônico, o estudo dos requisitos exigidos ao pessoal incumbido de operar o equipamento eletrônico e tarefas similares constituem o núcleo principal de interesse e funcionamento do Setor de Automação.”

Como consequência dos estudos e investigações a que procedeu, a Comissão de Reforma submeteu, ao Ministro da Fazenda, anteprojeto de lei dispondo sobre a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados, o qual foi encaminhado ao Congresso Nacional, em novembro de 1964, acompanhado de Mensagem do Presidente da República.

O Congresso aprovou, com pequenas modificações, o Anteprojeto proposto pela Comissão, surgindo a Lei n.º 4.516, de 1.º de dezembro de 1964.

O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda, que em agosto de 1965 já se encontrava em fase final de instalação, assumiu, a partir de janeiro de 1966, o controle de todos os serviços de mecanização.

Além da Lei que criou o Serviço Federal de Processamento de Dados e respectivo Regulamento, contém a publicação n.º 9 o Regulamento do SERPRO e as primeiras resoluções normativas baixadas por seu Conselho de Administração.

Com esta publicação, a Comissão de Reforma propiciou um instrumento de trabalho aos técnicos e funcionários que foram ou estavam sendo selecionados para o SERPRO, a fim de constituir os seus quadros administrativo e técnico, e, ao mesmo tempo, ampliou, em todo o País, notadamente nos meios oficiais, a divulgação das providências do Governo Federal no sentido de fazer uso crescente das modernas conquistas da ciência e da tecnologia em seus serviços administrativos.

IMPÔSTO DO SÊLO

(Publicação n.º 10)

Data: setembro de 1965; *n.º de páginas:* 272; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Enfeixa a publicação n.º 10 alguns dos primeiros resultados práticos dos estudos e pesquisas realizados pela Comissão de Reforma sobre o Imposto do Sêlo:

- *Anteprojeto de Lei* que dispõe sobre o Imposto do Sêlo e dá outras providências;
- *Lei n.º 4.505*, de 30 de novembro de 1964, em que se transformou o Anteprojeto acima indicado;

- *Regulamento do Impôsto do Sêlo*, aprovado pelo Decreto n.º 55.852, de 22 de março de 1965;
- *Regulamento da Taxa de Serviços Federais*, aprovado pelo Decreto n.º 56.288, de 17 de maio de 1965;
- *Circular n.º 62*, de 13 de julho de 1965, que atualiza as normas existentes sôbre o processo de estampagem mecânica e estabelece outros critérios sôbre a matéria, em razão da nova legislação.

O *Anteprojeto de Lei sôbre o Impôsto do Sêlo* foi adotado pelo Congresso Nacional, com várias alterações, conforme se pode verificar mediante confronto de seu texto com o da Lei n.º 4.505, de 30 de novembro de 1964, em que se transformou. A maioria delas, entretanto, resultou de entendimentos havidos entre os serviços assessoriais do Congresso e membros da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda.

Os esclarecimentos solicitados pelo Congresso e prestados pela Comissão, durante a tramitação do Projeto, concorreram para o aperfeiçoamento de numerosos dispositivos do texto adotado. De sorte que a Comissão, autora do Anteprojeto, teve oportunidade de dar ao Congresso tôda a assistência técnica a seu alcance para transformá-lo em um diploma legal escoreito, oportuno e adequado.

O *Regulamento do Impôsto do Sêlo* e o *Regulamento da Taxa de Serviços Federais* foram preparados pela Comissão de Reforma, submetidos ao titular da Pasta e por êste ao Presidente da República, que os baixou nas datas mencionadas.

Também é de autoria da Comissão, a *Circular n.º 62*, de 13 de julho de 1965, que atualizou as normas então vigentes sôbre estampagem mecânica do Impôsto do Sêlo. O preparo dessas normas de serviço, já em plena fase de execução da lei, vem caracterizar a participação e o interêsse da Comissão na implantação de suas recomendações.

A publicação conjunta do *Anteprojeto de Lei* da Comissão e dos textos da *Lei* e dos *Regulamentos*, finalmente aprovados, teve por fim:

1 — documentar e identificar as contribuições da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda para o aperfeiçoamento dos serviços fazendários federais;

2 — propiciar instrumentos de trabalho e de consulta aos órgãos, autoridades e servidores do Ministério da Fazenda responsáveis pela administração fiscal;

3 — colocar à disposição do público documentos e informações indispensáveis aos que estão obrigados a entender e cumprir, como contribuintes, as leis tributárias do País.

Felizmente, com o prosseguimento dos trabalhos da Comissão de Reforma, o imposto do selo foi extirpado do sistema tributário federal. Ver a esse respeito, o Capítulo XXIX do presente relatório.

REGIMENTO DO DEPARTAMENTO DO IMPOSTO DE RENDA

(Publicação n.º 11)

Data: novembro de 1965; *n.º de páginas:* 116; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Como indica o título, essa publicação contém o Regimento do Departamento do Imposto de Renda aprovado pelo Decreto n.º 55.855, de 24 de março de 1965, acrescido do respectivo índice analítico.

O Projeto do Regimento do Departamento do Imposto de Renda, finalmente convertido no Decreto acima citado, foi elaborado pela Comissão de Reforma, dentro do programa estabelecido e conduzido em regime de consulta e cooperação com as autoridades do próprio Ministério.

A publicação n.º 11 teve por objetivo:

1 — documentar e expor ao exame e à crítica das partes interessadas os trabalhos elaborados pela Comissão de Reforma no desempenho das respectivas atribuições;

2 — opulentar os instrumentos de trabalho das autoridades e servidores que, no Ministério da Fazenda, administram o imposto de renda;

3 — tornar disponíveis para os contribuintes subsídios básicos sobre o imposto de renda, sua administração e suas perspectivas.

INDICADOR GERAL DO IMPOSTO DE RENDA (Índice e Regulamento)

(Publicação n.º 12)

Data: dezembro de 1966; *n.º de páginas:* 566; *tiragem:* 5.000 exemplares.

O *deficit* tem sido uma constante na vida administrativo-financeira da União. De D. João VI até os dias presentes, num período de quase 150 anos consecutivos, raros foram os exercícios financeiros que se encerraram sem desequilíbrio negativo entre a despesa realizada e a receita arrecadada. De tal sorte o *deficit* orçamentário se entranhou nos hábitos do Império, que a propaganda republicana brandia, como um labéu irresponsável, esta acusação de descalabro financeiro: “O IMPÉRIO É O DEFICIT”.

Proclamada a República, o Governo da União via-se na obrigação moral de sanear as finanças públicas, erradicando a prática tradicional do *deficit* orçamentário.

Apesar dos esforços feitos pelo novo regime, a República jamais conseguiu finanças equilibradas, exceto em um ou outro exercício financeiro. A série dos *deficits* desenvolveu-se com a mesma implacabilidade verificada no Império.

Dizia Rui Barbosa, em seu *Relatório do Ministério da Fazenda*, (1891):

“(Duas) medidas há, que podem considerar-se como as bases, sobre as quais deve assentar o edifício orçamentário e financeiro de uma nação bem constituída: a economia na despesa; a fiscalização da receita. Tendo estes princípios por orientação constante, os poderes públicos chegarão indubitável-

mente ao equilíbrio do orçamento, poupando à bólsa do contribuinte os encargos não estritamente inevitáveis.”

Com efeito, a estrita observância do binômio recomendado pelo primeiro Ministro da Fazenda da República parece levar, necessariamente, à extinção dos *deficits*. Observe-se, porém, que tanto a economia na despesa quanto a fiscalização da receita estão sujeitas a limitações incoercíveis. Certas despesas (por exemplo: juros de dívidas públicas e vencimentos do funcionalismo civil e das forças armadas), que absorvem forte proporção da receita, são praticamente incompressíveis. A parte restante, isto é, os gastos com material e outros encargos, é também insusceptível de economias drásticas, sob pena de estagnação e até paralisação dos serviços públicos. E que se dizer das despesas de investimento, de cujo fluxo crescente dependem, em larga medida, o desenvolvimento econômico e o progresso social do País?

Por outro lado, a melhoria do sistema tributário através de leis e regulamentos mais realistas e de práticas administrativas mais eficazes, embora possa contribuir poderosamente para o incremento da receita, está limitada pela capacidade contributiva do País.

Aquêle postulado, entretanto, permanece de pé: o equilíbrio das finanças da União depende, como ensinava Rui Barbosa, de ação simultânea sôbre os dois fatores responsáveis pelo *deficit*: a despesa e a receita. Pretender a extinção do *deficit* exclusivamente por meio de diminuição das despesas não seria política eficaz, por isto que a compressão dos gastos públicos tem limites que não se devem ultrapassar. Impõe-se assim, também, ação planejada no campo da administração fiscal.

Existem apenas dois caminhos para aumentar as rendas tributárias: melhorar a arrecadação (cadastramento, lançamento, fiscalização etc.), até tornar universalmente conhecidos e temidos os riscos da evasão e da sonegação, e reformar o sistema tributário (leis, regulamentos, instruções, formulários etc.).

Assessorado pela Comissão de Reforma, o Ministério da Fazenda tem dispensado atenção especial, desde 1964, a esses dois aspectos: a) concentrando esforços na melhoria da arrecadação;

e, b) proporcionando ao sistema tributário melhores e mais modernos meios de exação fiscal, graças a vários diplomas legais propostos pelo Poder Executivo e decretados pelo Congresso.

Em obediência ao disposto na Lei n.º 4.862, de 29 de novembro de 1965, que introduziu novas alterações no Impôsto de Renda, o Ministro da Fazenda designou pela Portaria n.º GB-447, de 21 de dezembro de 1965, uma Comissão para elaborar o projeto do novo Regulamento do Impôsto de Renda.

Presidida pelo Sr. Orlando Travancas, Diretor do Departamento do Impôsto de Renda, e composta dos Srs. Guilherme dos Santos Deveza, Coordenador, Noé Winkler, José Luiz Ferreira da Costa e Pedrylvio Francisco Guimarães Ferreira, a Comissão iniciou seus trabalhos, mas logo a seguir, pela Portaria Ministerial n.º GB-25, de 27 de janeiro de 1966, advindo o impedimento do Sr. Noé Winkler, foi designado para substituí-lo o Sr. Estêvão Gomes dos Santos e incluído na referida Comissão, também como membro, o Sr. Léo Leite Costa. Ainda por Portaria n.º GB-70, de 1.º de março de 1966, o Sr. Pedrylvio Guimarães Ferreira, devido também a impedimento, foi substituído pelo Sr. Ney de Castilho Ferreira.

A primeira fase dos trabalhos encerrou-se com a entrega, ao titular da Pasta da Fazenda, do projeto elaborado pela referida Comissão, cifrando-se a segunda fase na revisão do projeto à luz das críticas e sugestões dos consultores Gilberto de Ulhoa Canto, José Luiz Bulhões Pedreira e Rubens Gomes de Souza e dos colaboradores especiais, representantes, respectivamente, da Confederação Nacional da Indústria e da Confederação Nacional do Comércio, Srs. Mário Leão Ludolf e José Washington Coelho.

Com as modificações acolhidas pelo Ministro da Fazenda e aprovadas pelo Presidente da República, conforme Decreto n.º 58.400, de 10 de maio de 1966, foi o texto publicado no Suplemento ao *Diário Oficial* de 12 do referido mês.

É óbvio que as alterações legais decretadas em 1966, a par da nova esquematização dada ao Regulamento, tanto no caso do que foi aprovado pelo Decreto n.º 55.866, de 25 de março de 1965, quanto no caso do último, aprovado pelo Decreto n.º 58.400, de

10 de maio de 1966, aumentaram a complexidade do imposto de renda, criando dificuldades novas, de interpretação e de aplicação, para todos quantos, por dever de ofício, ou para cumprimento de obrigações fiscais, têm necessidade de compulsar a legislação pertinente.

No propósito único de contribuir para minimizar as dificuldades assim criadas, a Comissão de Reforma fez elaborar e publicou, afinal, o *Indicador Geral do Imposto de Renda (Índice e Regulamento)*.

A finalidade desse Indicador é proporcionar, em seqüência alfabética — certamente a de mais elementar manuseio — às autoridades, servidores públicos e demais clientelas a que se destina esta série de publicações, um repertório copioso de verbetes e remissões pertinentes ao Regulamento do Imposto de Renda.

Dadas a complexidade e extensão da matéria, foi mister confiar a elaboração do “Indicador” aos quatro técnicos seguintes: Cecília Lopes da Rocha Bastos, Hélio Graça Castanheira, Maria Izabel Nogueira da Silva e Wilson Barbosa Blanco, todos Agentes Fiscais do Imposto de Renda.

Na feitura de trabalho desta natureza, é impraticável captar todos os ângulos e hipóteses imagináveis. Considere-se, no entanto, que a publicação n.º 12 abrange 1.196 verbetes e 4.765 remissões, perfazendo um total de 5.961 entradas. Essa multiplicidade de títulos, representando outras tantas indicações de consulta, revela a diligência para proporcionar aos interessados o máximo possível de elementos de orientação.

REGULAMENTO DO IMPOSTO DE CONSUMO

(Publicação n.º 13)

Data: setembro de 1965; *n.º de páginas:* 284; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Até setembro de 1965, os resultados concretos das pesquisas e estudos realizados pela Comissão de Reforma, no setor específico

do imposto de consumo, representavam-se pelos documentos seguintes:

1 — o *Anteprojeto de Lei do Imposto de Consumo e respectivas tabelas*, o qual foi transformado na Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964; ⁽⁵⁰⁾

2 — o *Projeto de Regulamento do Imposto de Consumo e respectivas tabelas*, o qual foi aprovado pelo Presidente da República pelo Decreto n.º 56.791, de 26 de agosto de 1965;

3 — o *Dicionário do Imposto de Consumo*, que se achava no prelo e só veio a ser publicado em julho de 1966. ⁽⁵¹⁾

Trata-se, especialmente nos casos do *Dicionário* e do *Regulamento*, de instrumentos que facilitam, por igual, ao fisco e ao contribuinte, a exação e a observância da Lei do Imposto de Consumo.

A exemplo das demais publicações da Comissão de Reforma, o *Regulamento do Imposto de Consumo* deveria incluir o respectivo índice analítico. Não se compreenderia, com efeito, que documento de tal extensão e de consulta diária por parte dos fiscais e exatores, assim como por parte dos contribuintes, aparecesse sem esse complemento indispensável.

A conveniência inequívoca, porém, de o tornar desde logo acessível e manuseável, sob a forma de livro, a todos os interessados, dentro e fora dos círculos fiscais, influiu na decisão da Comissão de Reforma no sentido de publicá-lo imediatamente após a aprovação.

Destinou-se a edição, assim, a satisfazer às necessidades que começaram a surgir a partir do momento em que entrou em vigor a nova Regulamentação do Imposto de Consumo, consubstanciada na publicação n.º 13.

A Comissão de Reforma assumiu, no prefácio dessa publicação, o compromisso de, em edição posterior do Regulamento do Imposto de Consumo, que esperava lançar dentro de 120 dias, enrique-

⁽⁵⁰⁾ V. publicação n.º 7, desta série.

⁽⁵¹⁾ V. publicação n.º 14, desta série.

cê-la com o respectivo índice analítico, tão completo quanto possível, a fim de o equiparar, como instrumento de trabalho, aos documentos similares (leis tributárias e regulamentos), incluídos nesta série. A publicação n.º 20, *Regulamento e Documentação Subsidiária do Impôsto de Consumo*, resultou dêsse compromisso.

DICIONÁRIO DO IMPÔSTO DE CONSUMO

(Publicação n. 14)

Data: julho de 1966; n.º de páginas: 462; tiragem: 5.000 exemplares.

Com a publicação do *Dicionário do Impôsto de Consumo*, coroou a Comissão de Reforma os esforços desenvolvidos para propiciar — ao fisco e ao contribuinte — documentos de trabalho deliberadamente concebidos e planejados a fim de facilitar ao máximo a estrita aplicação e observância da lei e regulamento dêsse tributo.

Pelo volume, pela originalidade e pelo esforço intelectual que requereu, o *Dicionário do Impôsto de Consumo* representa a publicação mais importante e original das quatro que a Comissão dedicou à matéria. Foi idealizado para servir de instrumento de trabalho e fonte autorizada de consulta aos que, como representantes do fisco federal, contribuintes ou assessôres de contribuintes, necessitem ou desejem conhecer a classificação dos produtos sujeitos ao tributo. Compreende cinco mil verbêtes, redigidos e dispostos segundo a Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas.

Listar, definir, ou descrever os artigos — sôbre os quais incide o impôsto de consumo com as suas variadas taxas *ad valorem* — eis sua principal finalidade. Cada posição assim indicada para cada produto conduz imediatamente à tabela de incidência do impôsto constante do Regulamento, tornando quase automático o cálculo do total devido em cada caso. Não é necessário mais que uma simples operação de multiplicação.

Explicam-se, nas *Notas Introdutórias*, os critérios que nortearam a elaboração da obra e a melhor maneira de consultá-la.

A expectativa que antecedeu a publicação dêsse *Dicionário*, os pedidos de exemplares formulados durante os trabalhos de im-

pressão, em suma, a demanda dêsse instrumento de aplicação da lei e regulamento do imposto de consumo constituiu indicação segura de sua necessidade. Nenhuma outra publicação da Comissão de Reforma foi tão solicitada, enquanto se processavam os trabalhos de impressão, quanto o *Dicionário do Imposto de Consumo*.

Como no caso das demais publicações da Comissão de Reforma, o *Dicionário do Imposto de Consumo* foi distribuído espontânea e gratuitamente a uma clientela oficial, limitada. Em verdade, foi como que uma edição cativa: todos os exemplares foram endereçados aos respectivos destinatários antes da impressão da obra. Aliás, a edição esgotou-se praticamente no ato do lançamento.

Como vaticinava a Comissão de Reforma, o *Dicionário do Imposto de Consumo* logo tornou-se obra de consulta obrigatória por todos os Agentes Fiscais de Rendas Internas, por todos os Agentes Aduaneiros, por muitos outros grupos de autoridades e servidores do Ministério da Fazenda e por milhares e milhares de contribuintes.

Não poderia, evidentemente, a Comissão de Reforma lançar uma edição de tiragem capaz de atender aos pedidos de clientela tão vasta. Foi, assim, combinada com o Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas uma edição comercial da obra, destinada a ser cedida a título oneroso. Os interessados não incluídos na lista de autoridades e servidores, aos quais se destinava a edição oficial, puderam e podem obter a obra do Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas.

Coube à Comissão de Reforma a iniciativa de mandar compor e imprimir o *Dicionário do Imposto de Consumo* — certamente indispensável na instrumentalidade de trabalho dos funcionários que aplicam ou fiscalizam a legislação dêsse tributo. Mas, o mérito principal pelo advento da obra deve ser levado a crédito dos próprios técnicos fazendários do Brasil: seus autores, Durval Ferreira de Abreu e Otto Garcindo de Sá, pertencem ao Quadro de Agentes Fiscais de Rendas Internas do Ministério da Fazenda.

ARRECAÇÃO PELA REDE BANCÁRIA

(Publicação n.º 15)

Data: dezembro de 1965; *n.º de páginas:* 142; *tiragem:* 15.000 exemplares.

Acelerando-se nas últimas décadas, sobretudo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, o progresso econômico do Brasil deixou para trás, a perder de vista, o sistema fiscal, que se mantinha como que refratário à modernização. Com efeito, o observador competente identifica facilmente, na chamada administração fiscal, vestígios e sobrevivências de práticas que remontam ao Primeiro Império e até ao período reinol. As leis tributárias brasileiras somente agora começam a ser modernizadas; os regulamentos fiscais estão longe de ser instrumentos de trabalho aptos a guiar, em suas mútuas relações, o contribuinte, que deseja cumprir as respectivas obrigações para com o fisco, e os agentes do Ministério da Fazenda, que têm a responsabilidade de aplicar e fazer observar os dispositivos legais pertinentes.

Além de insuficiente quantitativa e falho qualitativamente, resente-se o sistema arrecadador de muitos outros defeitos: instalações precárias, comunicações incertas com os órgãos regionais e os órgãos centrais do Ministério; registro de tipo obsoleto; ausência de cadastro; penúria de documentação e formulários e até mesmo de textos legais em vigor.

Em contraste, o sistema bancário brasileiro, estimulado pela industrialização e pela inflação, tem crescido mais do que qualquer outra atividade particular. O número dos bancos aumentou consideravelmente nestes últimos dez anos; suas agências continuam a proliferar nos bairros das grandes cidades e também nas cidades menores de todos os Estados do Brasil.

Seria ocioso acentuar que os bancos são estabelecimentos especializados em manipular e custodiar dinheiro e outros valores. A competição crescente e visível que existe entre os bancos comerciais produziu e está produzindo, entre outros efeitos, o de forçar o aperfeiçoamento contínuo dos respectivos serviços. É inegável que os bancos brasileiros têm procurado oferecer mais e melhores

serviços, introduzir técnicas refinadas nas relações com a clientela, reduzir as etapas burocráticas de controle interno, numa palavra, proporcionar ao público facilidades efetivamente atraentes, inclusive instalações confortáveis, não raro artísticas.

Registre-se, ainda, o fato de haver a atividade bancária deixado de ser apanágio do investidor particular. Segundo se tem propalado nestes últimos tempos, os bancos oficiais apresentam índices de crescimento de inusitado vigor. Isso demonstra que os próprios governos estão fazendo emprêgo, cada vez mais intenso, dos modernos métodos bancários de manipulação e distribuição de valores.

A Comissão de Reforma foi estabelecida para estudar e analisar os procedimentos fiscais e sugerir modificações tendentes a melhorá-los. Competia-lhe formular propostas que trouxessem, ao mesmo tempo, diminuição do tempo gasto nas operações, redução dos custos respectivos, simplificação dos formulários e eliminação de tôdas as etapas inúteis. *Cumpra que, nas transações entre o fisco e os contribuintes, haja um mínimo de fricção e um máximo de entendimento, reduzindo-se, por essa forma, a delinqüência fiscal e a cobrança da dívida ativa.*

Dentre os procedimentos susceptíveis de produzir alguns dos resultados acima enumerados, ou mesmo todos êles, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda não poderia negligenciar a utilização da rede bancária oficial e particular, tanto para desembolsar, quanto para receber dinheiros públicos. A primeira experiência de utilização da rede bancária particular em larga escala foi feita com resultados excelentes no Estado da Guanabara, em cujo território ainda se encontra o maior número de servidores da União. Consistiu a experiência em descentralizar o pagamento dos vencimentos do pessoal ativo da União. A partir de janeiro de 1965, os pagamentos dos servidores públicos federais domiciliados neste Estado passaram a ser feitos pela rede bancária oficial e particular, mobilizando-se, assim, as instalações, o pessoal e as facilidades de cerca de 300 agências bancárias. ⁽⁵²⁾

Aquela experiência, já acreditada perante a clientela a que serve diretamente, trouxe, em consequência, entre outros resultados

(52) V. publicação n.º 28, *Pagamento do Pessoal Civil pela Rede Bancária*, desta série.

benéficos imediatos, o descongestionamento dos recintos oficiais, especialmente do saguão do Ministério da Fazenda, que se tornava intransitável nos primeiros dias de cada mês, dificultando, inclusive, o acesso das partes interessadas aos guichês recebedores; o hábito da conta bancária que, conquanto já bastante generalizado, somente se estendeu a quase todos os servidores públicos federais após esta providência; o aumento da segurança na proteção dos dinheiros públicos, uma vez que, com o novo sistema, o transporte de numerário de uns a outros pontos de pagamento se tornou praticamente desnecessário; o reforço dos encaixes bancários, pois é sabido que entre o depósito e os saques sempre decorrem algumas semanas ou pelo menos alguns dias, durante os quais o saldo permanece em poder dos bancos.

A publicação n.º 15 enfeixa os documentos que tornaram a utilização da rede bancária particular extensiva à arrecadação dos tributos devidos ao Governo da União. A partir de 1.º de janeiro de 1966, a União começou a utilizar, em caráter permanente, e cada vez mais amplamente, até abranger todo o território nacional, a rede bancária particular para receber os tributos que lhe são devidos. Na grande maioria das cidades o contribuinte brasileiro passou a gozar da vantagem de pagar impostos à agência bancária de sua preferência, no bairro de sua preferência, segundo seus hábitos e conveniências, sem os incômodos das filas intermináveis, que se formavam em frente aos guichês arrecadadores.

Atente-se para o exemplo seguinte: a União contava então, no Estado da Guanabara, com apenas 5 agências de arrecadação, todas mal equipadas e sublotadas. A partir de 1.º de janeiro de 1966, passou a contar com cerca de 300 agências bancárias, montadas caprichosamente e totalmente equipadas para receber dinheiro, passar recibo, dar quitação etc.

Ademais dos resultados desejáveis que trouxe imediatamente, em termos de eficiência na arrecadação, pela multiplicação dos postos arrecadadores e pelo emprego de pessoal especializado, o novo sistema proporcionou economia considerável. Graças a isso, o Ministério da Fazenda, sem aumentar o número de exatores, sem arcar com o ônus da construção de exatarias ou de alugar edifícios para instalá-las, e mediante readaptação do pessoal excedente, pôde

reforçar outros setores como o do contróle da arrecadação, a montagem e administração do cadastro de contribuintes etc. etc.

Eis, pois, uma das providências mais oportunas e uma das inovações mais judiciosas, que a Comissão de Reforma poderia propor e implantar, no desempenho de seus encargos.

A finalidade da publicação n.º 15 foi divulgar, em benefício dos interessados, os instrumentos propostos pela Comissão e aceitos pelo Ministério da Fazenda para a implantação da arrecadação de tributos pela rede bancária, bem como facilitar o treinamento, em São Paulo e no Rio, de numerosos funcionários de bancos. Embora especializados no manuseio de dinheiro, necessitavam eles de conhecer normas e saber manipular os novos formulários e modelos adotados, tal como fazem os exatores públicos.

Ao consolidar-se o sistema, o Ministério da Fazenda e os Bancos irão colhendo as lições da experiência.

Assim, aperfeiçoado pela própria prática, em pouco tempo o sistema terá atingido alto grau de regularidade e eficiência, com proveito inegável para o fisco, para os contribuintes e, sem dúvida, para a rede bancária do País.

ARRECADAÇÃO PELA REDE BANCÁRIA (2.^a edição aumentada)

(Publicação n.º 15)

Data: abril de 1966; *n.º de páginas:* 160; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Estava previsto e era inevitável que o sistema de arrecadação dos impostos federais pela rede bancária não poderia começar a funcionar sem falhas desde os primeiros dias. O método indicado para promover o aperfeiçoamento do sistema não poderia ser outro senão o do *trial and error*.

Uma vez transferida para a rede bancária a tarefa de receber, através de seus guichês, os impostos federais, era natural que a própria novidade e a envergadura do procedimento, juntamente

com peculiaridades regionais, criassem a necessidade de rever o sistema à luz da experiência. Esta, exclusivamente, poderia trazer à tona possíveis falhas, omissões ou obstáculos imprevistos e mesmo imprevisíveis na fase de elaboração.

A implantação do sistema nos Estados da Guanabara e de São Paulo apontou, desde logo, a conveniência de certas modificações. Daí a Portaria n.º GB-31, de 1.º de fevereiro de 1966, baixada pelo Ministro da Fazenda, a qual, por sua vez, determinou o advento da Instrução de Serviço n.º 2/66, de 15 de fevereiro de 1966, do Diretor do Departamento de Arrecadação.

A segunda edição da publicação n.º 15 da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, *Arrecadação pela Rede Bancária*, lançada praticamente antes de se completar a distribuição da primeira, trouxe as referidas modificações, como uma espécie de apêndice.

A Portaria mencionada explica e justifica, nos respectivos considerandos, as primeiras modificações introduzidas no sistema. À medida que êle se estender às diferentes regiões em que, para efeito da administração fiscal, se dividiu o território do País, provavelmente novos e sucessivos ajustamentos se farão necessários.

CADASTRO GERAL DE CONTRIBUINTES (*Pessoas Jurídicas*)

(Publicação n.º 16)

Data: dezembro de 1965; *n.º de páginas:* 110; *tiragem:* 25.000 exemplares.

Um moderno sistema fiscal, que faculte às autoridades responsáveis e facilite ao contribuinte o rigoroso cumprimento das leis tributárias, pressupõe a existência de, entre outros, dois instrumentos de trabalho:

- 1 — um cadastro completo e fidedigno dos contribuintes;
- 2 — um sistema de processamento eletrônico de dados.

Conforme consta da publicação n.º 9, o titular da Pasta da Fazenda encampou e submeteu, ao Presidente da República, pro-

posta da Comissão de Reforma de que resultou a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Lei n.º 4.516, de 1.º de dezembro de 1964), cuja finalidade precípua é submeter a tratamento automático os fatos e informações relativos às declarações de renda, às guias de recolhimento, ao lançamento, ao pagamento, à liquidação e a outras fases do processo tributário.

Vinculado ao Ministério da Fazenda, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) goza de flexibilidade de ação suficiente para lhe garantir existência e funcionamento como empresa particular, embora sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

Por proposta da Comissão de Reforma foi também criado, pela Lei n.º 4.503, de 30 de novembro de 1964, o Cadastro Geral de Contribuintes (pessoas jurídicas) que constitui, por assim dizer, o reverso da medalha, isto é, o instrumento complementar do tratamento automático de dados.

Assim, a partir de 1.º de janeiro de 1966, o Ministério da Fazenda passou a dispor desses dois eficazes instrumentos de administração. Já instalado e em funcionamento, inclusive colaborando na administração fazendária, através da preparação de fôlhas de pagamento, e na fiscal, através de preparação de dados para a arrecadação de impostos por intermédio da rede bancária, o SERPRO começou a desempenhar papel gradativamente mais importante no Ministério, especialmente no que respeita à fiscalização dos contribuintes, à verificação das declarações de renda e, em geral, ao controle interno e externo da arrecadação.

A fim de poder desempenhar satisfatoriamente suas funções, o SERPRO recorre ao acervo de informações reunidas pelo Cadastro Geral de Contribuintes, cuja administração está a cargo do Departamento de Arrecadação, também criado em 1964, precisamente na lei que instituiu o Cadastro, tudo em virtude de levantamento e estudos da Comissão de Reforma.

A finalidade precípua do Cadastro Geral de Contribuintes (pessoas jurídicas) é alimentar o controle automático, direto ou indireto, das transações do contribuinte, realizadas em uma ou em di-

ferentes partes do território nacional e abrangendo uma, duas ou mais fontes de renda. A existência de um bom cadastro de contribuintes leva as empresas bem organizadas e bem assessoradas a diligenciar ao extremo por cumprir rigorosamente as leis tributárias.

Sòmente quando existe um repositório fidedigno de informações fiscais, espécie de memória institucional do fisco, pode dizer-se que “a honestidade é a melhor política” para o contribuinte.

Os contadores e os especialistas em legislação tributária, que assessoram os bancos, as empresas industriais e as pessoas jurídicas em geral, sabem, tão bem quanto o pessoal do fisco, que a intervenção dessa memória institucional — o cadastro de contribuintes — conduz necessariamente, mais cedo ou mais tarde, à descoberta de quaisquer infrações contra a Fazenda Pública, especialmente nos casos de sonegação e evasão.

Os documentos constantes da publicação n.º 16, todos originários dos trabalhos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, constituem a origem oficial do Cadastro Geral de Contribuintes do fisco federal.

Para facilitar a compreensão da legislação pertinente, a publicação apresenta as partes da lei, os capítulos e artigos do Regimento do Departamento de Arrecadação, o Regulamento do Cadastro Geral de Contribuintes, a Instrução de Serviço n.º 11, de 10 de dezembro de 1965, baixada pelo Diretor do Departamento de Arrecadação e que complementa o Regulamento do Cadastro, os respectivos formulários e um índice analítico.

Finalmente, cabe esclarecer que a publicação n.º 16 foi editada deliberadamente para atender, por igual, ao fisco e aos contribuintes. A Comissão de Reforma fêz distribuí-la amplamente, através das Federações de Indústrias, Associações Comerciais, Sindicatos de Banqueiros, Sindicatos Profissionais etc., para conhecimento e proveito dos interessados e do público em geral.

REFORMA TRIBUTÁRIA NACIONAL

(Publicação n.º 17)

Data: maio de 1966; *n.º de páginas:* 176; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Desde o início de seus trabalhos, em outubro de 1963, a Comissão de Reforma interpretou, *lato sensu*, as dimensões da tarefa que lhe fôra confiada, pressentindo que esta não se limitaria ao levantamento e substituição de rotinas de trabalho, ou reestruturação do órgão e revisão das leis tributárias. Em verdade, sempre esteve nos horizontes da Comissão formular propostas de maior alcance, que, se aceitas, poderiam envolver emendas constitucionais pertinentes aos campos financeiro e tributário.

Ocorre que, enquanto prosseguiram os trabalhos da Comissão, o Presidente da República determinou, expressamente, ao Ministro da Fazenda que procedesse a um exame da discriminação constitucional de rendas então em vigor. Firmou-se, assim, a política do Poder Executivo no sentido de levar a efeito uma reforma tributária nacional.

No cumprimento da diretriz presidencial, o Ministro da Fazenda e o Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica designaram, por Portaria de n.º GB-30/1965, uma Comissão especial para elaborar o anteprojeto de reforma da discriminação constitucional de rendas.

Presidida pelo Presidente da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda e da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Luiz Simões Lopes, e composta dos Drs. Rubens Gomes de Souza, Relator, Gerson Augusto da Silva, Secretário Executivo, Sebastião Sant'Anna e Silva, Gilberto de Ulhôa Canto e Mário Simonsen, Membros, a referida Comissão desincumbiu-se da tarefa em duas fases.

A primeira encerrou-se com a entrega ao Ministro da Fazenda, em 18 de junho de 1965, de um anteprojeto de emenda constitucional dividido em duas proposituras, designadas A e B, e acompanhado do relatório em que se expunham e justificavam as medidas recomendadas.

A Comissão de Reforma divulgou amplamente êsse documento, incluindo-o na série de suas publicações, sob o título *Reforma da Discriminação Constitucional de Rendas (Anteprojeto)*. ⁽⁵³⁾

Consistiu a segunda fase na revisão do projeto original à luz das críticas por êle suscitadas e das sugestões apresentadas pelos setores governamentais, pelas classes produtoras, entidades culturais e pessoas versadas na matéria.

Uma vez examinadas as críticas e sugestões recebidas, aceitando algumas e rejeitando outras, a Comissão responsável deu por finda a sua tarefa ao apresentar ao Ministro da Fazenda, em 30 de outubro de 1965, um anteprojeto revisto de Emendas Constitucionais A e B, igualmente expostas e justificadas em relatório complementar.

Com algumas modificações introduzidas pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento, o projeto revisto de Emenda B foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo, juntamente com a Mensagem Presidencial n.º 21, de 4 de novembro de 1965, e a Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda.

Relatada em Comissão Mista do Congresso Nacional pelo Deputado Raimundo Padilha, a propositura foi aprovada pelo Congresso, com algumas alterações, e promulgada a 1.º de dezembro de 1965 pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, convertendo-se, assim, na Emenda Constitucional n.º 18.

A superveniência do Ato Institucional n.º 2 tornou insubsistente o projeto de Emenda Constitucional A.

Ao reunir na publicação n.º 17 o texto promulgado e os documentos preliminares acima referidos, a Comissão de Reforma teve em mira dois objetivos: primeiro, registrar as diferentes etapas por que passou o projeto, culminando, finalmente, na reforma tributária nacional; segundo, contribuir para os trabalhos ainda necessários à sua implementação.

(53) V. publicação n.º 6, desta série.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (Organização e Funcionamento)

(Publicação n.º 18)

Data: junho de 1966; *n.º de páginas:* 378; *tiragem:* 5.000 exemplares.

A primeira publicação da Comissão de Reforma sobre o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados — publicação n.º 9) esgotou-se em poucas semanas, havendo sido distribuída, preferencialmente, aos servidores da nova entidade e aos dirigentes e agentes fiscais do Ministério da Fazenda.

A necessidade de divulgar informações básicas sobre o processamento automático de dados fiscais, dentro e fora das esferas fazendárias, juntamente com a de completar o repertório já divulgado sobre o SERPRO, tornou indispensável a publicação n.º 18 que, como a de n.º 9 foi amplamente distribuída aos órgãos e autoridades fiscais.

Além de reproduzir toda a matéria divulgada anteriormente sobre o SERPRO, a publicação n.º 18 trouxe como matéria nova, o seguinte:

- 1 — o Regimento do SERPRO, aprovado pelo Ministro da Fazenda (Portaria n.º GB-193, de 2 de junho de 1965);
- 2 — as Resoluções n.ºs 8, 9 e 10, tomadas pelo Conselho de Administração do SERPRO depois de lançada a publicação n.º 9;
- 3 — um índice analítico exaustivo de toda a matéria constante da publicação.

A publicação n.º 18 compreende, pois, toda a legislação básica, administrativa e subsidiária, adotada até dezembro de 1965, relativamente à organização, implantação e funcionamento do Serviço Federal de Processamento de Dados.

GUIA GERAL DO IMPOSTO DE RENDA (*Pessoas Físicas*)

(Publicação n.º 19)

Data: maio de 1966; *n.º de páginas:* 202; *tiragem:* 5.200 exemplares.

Destacavam-se, das tarefas por que se responsabilizou a Comissão de Reforma, as de estudar, elaborar, recomendar ou propor instrumentos de trabalho, formulários, instruções ou manuais de serviço que facultassem ao fisco, por um lado, e ao contribuinte, por outro, o exato cumprimento das leis tributárias.

É sabido que a legislação federal sobre o imposto de renda, ainda à espera de um processo seguro de consolidação, se tem tornado cada vez mais dispersa e complexa, em virtude da fragmentariedade dos dispositivos, muitos dos quais figuram em leis várias (não fiscais), e assim dificultam, num sentido ou noutro, esta ou aquela fase da administração do imposto.

Das lacunas existentes, a mais sensível e onerosa para o contribuinte era a ausência de um manual que o orientasse no momento de preencher a declaração do imposto de renda, guiando-o por entre os meandros da legislação e ensejando-lhe a observância da lei, o pleno gozo das deduções e abatimentos permitidos, enfim, facilitando-lhe o trabalho complicado de ser o autor da própria declaração. Não há exagêro em afirmar-se que grande parte de contribuintes do imposto de renda, talvez mais de 90%, se vê obrigada a recorrer a contadores, a fiscais do imposto de renda e até a advogados, quando chega o momento de preencher e apresentar a respectiva declaração anual.

O Guia Geral do Imposto de Renda, de autoria de Léo Leite Costa, Assessor Especial da Comissão de Reforma e antigo servidor do Imposto de Renda, é o manual de que carecia o contribuinte, para desvendar os mistérios das várias cédulas, taxas, abatimentos e deduções do imposto de renda.

O mérito da obra não se limita, porém, a esta assistência ao contribuinte. Tratando-se de verdadeiro manual do imposto de renda das pessoas físicas (imposto lançado), a publicação n.º 19 é de inegável utilidade, também para os fiscais e demais autori-

dades fazendárias que intervêm em qualquer das fases do impôsto de renda — do lançamento à liquidação.

O advento da Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965, veio encarecer ainda mais a oportunidade dessa publicação. Como se sabe, a referida lei introduziu na administração fazendária do Brasil o crime de sonegação fiscal: além de pesadas multas, que podem montar até a cinco vêzes o valor do tributo devido, os responsáveis pelo crime de sonegação fiscal estão agora sujeitos a penas de detenção, de seis meses a dois anos.

O contribuinte ajuizado, bom cidadão, empenhado em manter relações satisfatórias com o Fisco e proteger seu nome, seus bens, sua tranquilidade e os interesses de seus herdeiros, encontra na publicação n.º 19 respostas claras e ordenadas para tôdas as questões respeitantes ao impôsto de renda lançado sôbre pessoas físicas.

Ao patrocinar a edição dessa obra, incluindo-a na série oficial de suas publicações, teve a Comissão de Reforma o propósito de prestar mais um serviço real, tanto ao Fisco, representado pelas autoridades dirigentes e pelos fiscais e exatores, quanto ao público pagante.

A simples consulta da obra elucidará qualquer dúvida que possa assaltar o espírito do interessado em seus entendimentos com o Fisco, para cumprir exemplarmente, sem cochilos, nem demasias, a obrigação de pagar o impôsto de renda.

REGULAMENTO E DOCUMENTAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO IMPÔSTO DE CONSUMO

(Publicação n.º 20)

Data: junho de 1966; *n.º de páginas:* 454; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Das pesquisas e estudos da Comissão de Reforma no setor do impôsto de consumo resultou, além do que foi enumerado no tópico relativo à publicação n.º 13, o volume n.º 20 — *Regulamento e Documentação Subsidiária do Impôsto de Consumo*, que surgiu opulenta por quatro anexos e um índice analítico da parte geral.

O Anexo n.º I contém dispositivos avulsos de várias leis não fiscais. Exemplos: a Lei n.º 4.864, de 29 de novembro de 1965, que estabelece medidas de estímulo à indústria de construção civil, e a Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965, que reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares e dá outras providências. Os dispositivos aqui reproduzidos traduzem os efeitos da política fiscal do governo na administração e incidência do imposto de consumo; como alteram a Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964, e o Decreto n.º 56.791, de 26 de agosto de 1965, foram respigados nos diferentes diplomas legais a que pertencem e incluídos nesta publicação. O propósito da iniciativa é facilitar o confronto e interpretação dos dispositivos legais pertinentes ao imposto de consumo, muitos deles constantes de leis não fiscais, como o interessado facilmente verificará.

O Anexo n.º II contém, em primeiro lugar, a relação das categorias de contribuintes sujeitos à escrita fiscal estabelecida pelo Regulamento do Imposto de Consumo e, em seguida, a relação, por categoria de contribuintes, dos livros obrigatórios, notas fiscais e guias de recolhimento, que devem manter, ou de que se devem servir, para cumprir suas obrigações com o imposto de consumo.

O Anexo n.º III, Posições da Nomenclatura de Bruxelas não incluídas na Tabela, especifica, por capítulos, os produtos não tributados (de acordo com o § 3.º do artigo 12 do mesmo Regulamento).

O Anexo n.º IV engloba as circulares expedidas pelo Diretor do Departamento de Rendas Internas no período de 3 de janeiro de 1965 a 19 de março de 1966, incluindo a Ordem de Serviço n.º 1, de 21 de março de 1966.

No parecer do Departamento de Rendas Internas, a publicação das referidas circulares, como anexo deste volume, aumenta e fortifica sua qualidade de instrumento de trabalho e de consulta diária, em matéria de imposto de consumo, por parte dos representantes do fisco e dos contribuintes.

Quanto ao índice analítico, nada mais é do que característica inseparável desta série de publicações. A partir da publicação n.º 2 — *O Processo Tributário* — todas as demais da série, que compor-

tam semelhante apêndice, têm incluído, invariavelmente, o respectivo índice analítico.

Nos casos, por exemplo, da publicação n.º 10 — *Imposto do Sêlo*, da publicação n.º 12 — *Indicador Geral do Imposto de Renda (Índice e Regulamento)* e da publicação n.º 18 — *Serviço Federal de Processamento de Dados (Organização e Funcionamento)*, os índices analíticos são tão minudentes que se podem considerar exaustivos.

INDICADOR DA LEGISLAÇÃO FAZENDÁRIA

(Publicação n.º 21)

Data: agosto de 1966; *n.º de páginas:* 258; *tiragem* 5.000 exemplares.

Embora sem adotar estrutura formal rígida, a Comissão de Reforma distribuiu as tarefas a seu cargo a setores especializados. Com o desenvolver dos trabalhos, o esquema inicial foi submetido a sucessivos reajustamentos. Alguns setores sofreram mudança de nome, outros fundidos, outros desdobrados, ora segundo as necessidades e conveniências internas da Comissão, ora segundo as alterações introduzidas na ordem de prioridade das tarefas pelo Ministro da Fazenda.

Ao Setor de Legislação um dos que se instalaram desde logo, obedecendo a esquema que lhe traçou seu primeiro responsável, Dr. Marcos Botelho, Procurador da Fazenda Nacional, coube, entre outras, a tarefa de recolher, dirigir, reunir e ordenar em grupos homogêneos, ou de acôrdo com esquemas lógicos, as leis, decretos-leis, decretos-executivos, ordens de serviço, circulares, portarias, instruções, pareceres e despachos concernentes à organização e funcionamento do Ministério. Essa documentação foi parte integrante, indispensável, do material informativo de que necessitava a Comissão para elaborar seus projetos, estudos, análises etc.

No intuito de ampliar a utilidade e utilização dos trabalhos do Setor, encomendou-lhe a Comissão um acervo de referência legis-

lativa de ampla envergadura e organização de tal maneira que pudesse ser consultado não só pelos demais órgãos fazendários, senão também pelo público em geral. Da exaustiva busca realizada para êsse fim, surgiu a relação das leis, decretos-leis e decretos que perfazem a legislação fazendária federal na sua totalidade, compreendendo a tributação, a estrutura e o funcionamento do Ministério e a regulamentação dos tributos e das operações que se desenvolvem nos domínios daquela pasta.

Com êsse acervo de informações, abrangendo leis, decretos-leis e decretos — em vigor, revogados, ou derogados — se compôs o *Indicador da Legislação Fazendária*. A pesquisa de que resultou êsse conjunto de indicações remonta ao último quartel do século XVII e vem até 30 de junho de 1965. O documento mais antigo indicado é uma Carta Régia de 9 de setembro de 1689 (primeiro Regimento da Casa da Moeda); o mais recente é a Lei n.º 4.696, de 22 de junho de 1965, que amplia a isenção do impôsto de sêlo concedida à firma Aços Finos Piratini S.A.

Uma vez feito o trabalho de busca, fichamento e classificação por assunto das leis e decretos, tocou ao Setor de Documentação a tarefa complementar de rever os originais, retificar os lapsos de datilografia, sanar as lacunas e agrupar as indicações de maneira lógica. Sem pretender haver eliminado todos os possíveis erros que soem aparecer em trabalhos dessa natureza, esperava o Setor de Documentação que sua laboriosa revisão contribuisse para dar ao *Indicador da Legislação Fazendária* maior conteúdo de utilidade e fidedignidade.

Omite o Indicador a maioria das leis e decretos que dispõem sobre pessoal e tôda a legislação pertinente ao Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda.

Motivou a omissão o fato de a publicação n.º 23 desta série, *Um Programa de Administração de Pessoal para o Ministério da Fazenda*, trazer entre os seus vários anexos um intitulado *Indicador da Legislação sobre Pessoal*, que esgota a matéria.

A sistemática adotada para o Indicador da Legislação Fazendária combina três critérios complementares, adotados pelo Setor de Documentação:

1 — grupamento da legislação sob a denominação das unidades administrativas capituladas em ordem alfabética (exemplo: *Administração do Ministério da Fazenda, Biblioteca, Caixa de Amortização* etc.);

2 — dentro de cada grupo, indicação por assunto igualmente em ordem alfabética (exemplo: *Ajudante de Tesoureiro, Apólices* etc.);

3 — dentro de cada assunto, listagem dos diplomas legais em ordem cronológica, mencionando-se o número, a data e a ementa de cada um.

Já se vê que tal sistemática não é susceptível de aplicação aos órgãos de escassa legislação. Nos casos em que as notações eram poucas e homogêneas, o critério adotado — o único possível — foi simplesmente a listagem em ordem alfabética, sem subdivisões por assunto, sempre subordinada à denominação do órgão correspondente.

A Comissão de Reforma publicou o *Indicador da Legislação Fazendária* para remediar uma lacuna sensível nos instrumentos de trabalho das autoridades fazendárias. Careciam estas, até então, de um ementário exaustivo da legislação pertinente, que lhes permitisse localizar e identificar, sem grandes buscas e desperdício de tempo, as disposições legais de consulta necessária no desempenho de suas atribuições.

MANUAL DO IMPOSTO DE RENDA NA FONTE

(Publicação n.º 22)

Data: dezembro de 1966; *n.º de páginas:* 516; *tiragem:* 5.000 exemplares.

O imposto de renda incidente sobre as pessoas físicas é, inequivocamente, o que mais se ajusta à obrigação social, que recai sobre todo membro das coletividades politicamente organizadas, de contribuir para o tesouro público, fundo comum de financiamento e promoção do bem-estar geral e manutenção das instituições pú-

blicas. Trata-se do imposto de renda genuíno, inequívoco, ortodoxo.

No caso do imposto de renda incidente sobre as pessoas jurídicas, em muitas instâncias, é possível transferir o ônus, pelo menos em parte, às respectivas clientelas. Em outras palavras, as empresas industriais e comerciais dispõem de meios, especialmente nos períodos caracterizados pela inflação, de auferir lucros compensadores, assim como de distribuir outros benefícios, diretos e indiretos, aos dirigentes, às expensas do imposto de renda.

No caso das pessoas físicas, o ônus é totalmente absorvido pelo contribuinte individual. Não há artifício que lhe permita transferi-lo a outrem. Sob a legislação vigente no país, o único meio a que pode recorrer a pessoa física tributável, para evitar o ônus real do imposto de renda, é a sonegação ou a evasão, hoje capituladas como crimes passíveis de multa e prisão.

O sistema relativamente moderno de obrigar a entidade empresarial a reter parte dos rendimentos de clientes ou parte dos salários ou vencimentos de empregados, e recolhê-la aos cofres públicos — sistema chamado retenção na fonte — constitui uma das conquistas mais valiosas da administração fiscal. Graças a ela o aparelho arrecadador divide a responsabilidade da arrecadação com todas as entidades empresariais e demais empregadores existentes no país.

Além disso, acelera o recolhimento das parcelas descontadas, isto é, retidas na fonte, dos salários e vencimentos e outros tipos de rendimentos de pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao imposto. Isto concorre para atenuar e até mesmo contrabalançar os efeitos estacionais da arrecadação compulsória, a qual, no Brasil, começa a partir de maio.

Aquilo a que os americanos chamam *pay-as-you-go system*, ou seja o sistema em que o pagamento do imposto coincide com o recebimento da renda pelo contribuinte, mensal ou episódicamente, só se tornou possível graças ao dispositivo da retenção na fonte.

Nos Estados Unidos, o sistema de retenção do imposto das pessoas físicas na fonte foi de tal maneira aperfeiçoado, que o mon-

tante mensal da renda arrecadada equivale, quando não ultrapassa, ao montante mensal dos gastos ordinários de custeio do governo, oscilando apenas com o nível geral de emprego.

No Brasil, antes do advento do sistema de retenção na fonte, entre o recebimento do rendimento tributável (salários ou vencimentos, dividendos, juros, comissões, fretes etc.) e o pagamento do imposto devido pelos contribuintes decorria um período excessivamente longo, variando decrescentemente de 18 até 6 meses. A arrecadação do imposto de renda (lançado) das pessoas jurídicas ainda é feita muitos meses depois de sua auferição; a do imposto de renda das pessoas físicas também continua a ser feita, em grande parte, no segundo semestre do ano seguinte ao do recebimento; mas, esse arcaísmo fiscal está sendo gradativamente corrigido pela retenção na fonte de vários tipos de renda. Seja como for, o grosso da arrecadação do Governo Federal continua a processar-se no segundo semestre do exercício financeiro — por isso os totais das despesas ordinárias de custeio correspondentes ao primeiro semestre são muito superiores aos da receita arrecadada.

Como o volume das despesas de custeio se conserva aproximadamente no mesmo nível ao longo do exercício financeiro, é evidente a vantagem de submeter-se igualmente a arrecadação, tanto quanto possível, à chamada regra do duodécimo. Por essa maneira, equalizando-se o fluxo da arrecadação ao fluxo das despesas de custeio, evitam-se as operações de crédito por antecipação de receita — prática tradicional no Brasil, a que o Tesouro recorre para enfrentar os *deficits* de caixa mensais.

A retenção na fonte, no todo ou em parte, do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas representa passo avançado rumo à administração fiscal, sofisticada, que torna possível normalizar o fluxo da arrecadação através do exercício financeiro.

O funcionamento do sistema de retenção na fonte depende do conhecimento atualizado de numerosas leis, regulamentos e instruções de serviço que disciplina a matéria. Poucas serão as empresas comerciais e industriais que contam com especialistas totalmente conhecedores dos meandros e peculiaridades do sistema.

A publicação n.º 22, *Manual do Impôsto de Renda na Fonte*, elaborada pelos Agentes Fiscais do Impôsto de Renda Cecília Lopes da Rocha Bastos, Hélio Graça Castanheira, Maria Izabel Nogueira da Silva e Wilson Barboza Blanco, por incumbência da Comissão de Reforma, veio a lume precisamente para elucidar, em benefício dos interessados, as questões respeitantes ao ato de descontar parte dos salários ou outros rendimentos e recolhê-la aos cofres da União.

Ao publicá-lo, a Comissão de Reforma tinha em mira reforçar a instrumentalidade da administração fiscal federal, proporcionando-lhe mais um instrumento de trabalho cuja inexistência, sem dúvida, vinha influyendo negativamente nas relações entre o fisco e os contribuintes.

Obra metódica, circunstanciada, minuciosa, o *Manual do Impôsto de Renda na Fonte* passou a ser, logo que pôsto em circulação, dirimidor de dúvidas para os agentes do fisco federal e igualmente para milhares de empregadores, aos quais a lei impõe a obrigação de reter o impôsto sôbre os salários e vencimentos dos empregados.

A exemplo do que ocorreu com a publicação n.º 14 — *Dicionário do Impôsto de Consumo* — e a publicação n.º 19 — *Guia Geral do Impôsto de Renda (Pessoas Físicas)* — ambas integrantes desta série, o *Manual do Impôsto de Renda na Fonte* teve uma edição comercial paralela, feita pelo Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas, a fim de atender, a título oneroso, ao grande público interessado. A tiragem feita por conta da Comissão de Reforma destinou-se, exclusivamente, às autoridades e servidores do Ministério da Fazenda diretamente participantes na administração do impôsto de renda, além de outras autoridades do Poder Executivo, e a representantes dos Podêres Legislativo e Judiciário.

UM PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL PARA O MINISTÉRIO DA FAZENDA

(Publicação n.º 23)

Data: outubro de 1966; *n.º de páginas:* 620; *tiragem:* 3.000 exemplares.

Embora o convênio firmado entre o Ministério e a Fundação haja dado mais ênfase à reforma tributária, a Comissão de Reforma não poderia deixar de focalizar os problemas de pessoal, senão com a mesma intensidade com que atacou os problemas de primeira linha, pelo menos com o interesse suficiente para traçar as diretrizes de um programa que, se adotado, possivelmente facultaria ao Ministério melhor utilização do elemento humano, mola mestra de toda organização.

Consoante está especificado no Capítulo XLI deste relatório, diversos estudos pertinentes foram realizados nos dois principais centros de arrecadação tributária — São Paulo e Guanabara.

Criou-se, por fim, na Guanabara, um Grupo de Trabalho de Pessoal, constituído de diretores das principais repartições centrais do Ministério e coordenadores de setor da Comissão de Reforma (cujos nomes constam da lista que abre a publicação n.º 23), para estudar o problema em conjunto e propor soluções gerais.

A primeira tomada de contato com os membros do grupo e outras autoridades fazendárias amadureceu certas conclusões preliminares, constantes do Anexo I da publicação, em que se procurou registrar a média das opiniões colhidas.

Posteriormente, em reuniões sucessivas, foram debatidos os principais problemas com que se vê a braços o Ministério no campo da administração de pessoal. O Grupo de Trabalho finalmente aprovou, por unanimidade, as conclusões do *Programa de Administração de Pessoal para o Ministério da Fazenda*, submetido à consideração do Titular da Pasta. Trata-se das linhas gerais de um plano global de ação coordenada, acompanhado de estudos lastreais ou específicos, que a Comissão realizou no decorrer de seus

trabalhos e cujas conclusões são subsídios válidos para a solução do problema de pessoal do Ministério, a começar pelos setores mais importantes do ponto de vista fiscal: São Paulo e Guanabara.

A publicação n.º 23 inclui, sob a forma de anexos, 11 documentos autônomos, cuja enumeração basta para explicar o interesse com que foi recebida, dentro e fora do Ministério da Fazenda. Ei-los:

- Anexo 1 — Relatório das Entrevistas com Autoridades Fazendárias, elaborado pelo Setor de Administração de Pessoal.
- Anexo 2 — Dimensões Quantitativas do Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda, elaborado pelo Setor de Recursos Humanos.
- Anexo 3 — Estudo Comparado das Carreiras Específicas do Ministério da Fazenda, elaborado pelo Setor de Recursos Humanos.
- Anexo 4 — As Chefias nas Repartições Fazendárias em São Paulo, elaborado pelo Setor de Pessoal do Escritório Regional em São Paulo.
- Anexo 5 — Os Funcionários Fazendários Federais em São Paulo, elaborado pelo Setor de Pessoal do Escritório Regional em São Paulo.
- Anexo 6 — Necessidades de Pessoal Fiscal para as Delegacias Regionais do Imposto de Renda e de Rendas Internas em São Paulo, elaborado pelo Setor de Pessoal do Escritório Regional em São Paulo.
- Anexo 7 — Indicador da Legislação sobre Pessoal, elaborado pelo Setor de Legislação.
- Anexo 8 — Estudo e Análise da Legislação sobre Pensão e Montepio Civil a cargo do Tesouro Nacional, elaborado pelo Setor de Legislação.
- Anexo 9 — Rotina dos Fichários.
- Anexo 10 — Fichas Visirecord.
- Anexo 11 — Decreto Estadual da Guanabara n.º 1.512, de 2/2/963.

DEPARTAMENTO DE RENDAS INTERNAS — Legislação Básica e Complementar.

(Publicação n.º 24)

Data: novembro de 1966; *n.º de páginas:* 636; *tiragem:* 5.000 exemplares.

A Comissão de Reforma elaborou e pôs em circulação dois tipos de publicação, ambos incluídos na mesma série: o primeiro compreende estudos, propostas, recomendações e anteprojetos; o segundo, fontes de consulta, manuais, coletâneas de leis, indicadores, guias, — em suma — instrumentos de trabalho, auxiliares indispensáveis dos agentes do fisco e, também, dos contribuintes.

Em todos os tipos, as publicações da Comissão de Reforma veicularam matéria inédita — resultante de seus próprios estudos e pesquisas. A publicação n.º 24 constituiu a primeira exceção à regra: contém, principalmente, documentos legais elaborados e adotados antes da criação da Comissão de Reforma. Trata-se de uma compilação sistemática das leis, decretos e circulares pertinentes aos tributos menores, de cuja fiscalização é encarregado o Departamento de Rendas Internas.

Esses tributos são:

- 1 — Impôsto único sôbre os minerais do país;
- 2 — Impôsto único sôbre energia elétrica;
- 3 — Impôsto único sôbre combustíveis líquidos e gasosos;
- 4 — Impôsto sôbre loterias;
- 5 — Impôsto sôbre vendas imobiliárias e de mercadorias, a prestação, mediante sorteio e distribuição de prêmios.

Havendo reformado o impôsto de consumo e o impôsto do sêlo e publicado, sôbre aquêle, os volumes 7, 13, 14 e 20 e sôbre êste o volume 10, a Comissão verificou a necessidade de consolidar em volume separado a legislação esparsa relativa aos demais tributos cuja fiscalização compete ao Departamento de Rendas Internas.

A publicação n.º 24, *Departamento de Rendas Internas — Legislação Básica e Complementar*, responde a essa necessidade. Divide-se em cinco partes, a saber:

Parte I — ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO DEPARTAMENTO DE RENDAS INTERNAS;

Parte II — TRIBUTOS MENORES DE CUJA FISCALIZAÇÃO É ENCARREGADO O DEPARTAMENTO DE RENDAS INTERNAS;

Parte III — DIVERSOS;

Parte IV — CIRCULARES DO DEPARTAMENTO DE RENDAS INTERNAS (1965);

Parte V — EMENTARIO DA LEGISLAÇÃO.

As publicações lançadas pela Comissão de Reforma, para utilização como instrumentos de trabalho pelos agentes do fisco, são providas de dispositivos auxiliares — índices analíticos, anexos, rodapés etc. — que lhes automatizam ou facilitam a consulta.

A publicação n.º 24 foge parcialmente a essa regra. Dada a variedade dos diplomas legais incluídos, a composição de um índice analítico geral — embora factível e útil — exigiria tempo superior às poucas semanas que restavam à Fundação Getúlio Vargas para, por força de contrato, encerrar os trabalhos e prestar as contas da Comissão de Reforma. Essa a razão por que contém apenas o índice analítico das Circulares do Departamento de Rendas Internas, baixadas em 1965.

Numerosos rodapés acrescidos pelo Setor de Documentação coadjuvam, até certo ponto, a inteligência global da matéria.

Colaboraram, valiosamente, com o Setor de Documentação, na coleta e organização do material constante do volume, os agentes fiscais de rendas internas Benjamin Segismundo de Jesus Roriz e Hernandes de Araújo Pinto.

EVOLUÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL

(Publicação n.º 25)

Data: outubro de 1966; *n.º de páginas:* 198; *tiragem:* 3.000 exemplares.

Como exigiam as circunstâncias, a Comissão de Reforma analisou longamente o sistema tributário da União, detendo-se, em especial, nos impostos de renda e de produtos industrializados (ex-imposto de consumo). Para proceder à análise, ou em consequência dela, fez copiosos levantamentos de leis, decretos, estatísticas, relatórios e fatos concernentes à administração fiscal.

A publicação n.º 25 — *Evolução do Imposto de Renda no Brasil* — surgiu do exame da documentação compulsada. Os dados e comentários compendiados em suas páginas representam acervo precioso de informações sobre o advento, história, avanços, recuos e atualidade do imposto de renda no Brasil.

O imposto de renda propriamente dito, isto é, incidente sobre a renda total do contribuinte, foi decretado no Brasil em 1922 e revisto em 1923. Como era então costumeiro, o veículo utilizado para lhe dar existência legal foi a chamada cauda orçamentária. Dispõe o artigo 31 da Lei de Orçamento n.º 4.625, de 31 de dezembro de 1922:

“Fica instituído o imposto geral sobre a renda, que será devido, anualmente, por toda pessoa física ou jurídica, residente no território do país, e incidirá, em cada caso, sobre o conjunto líquido dos rendimentos de qualquer origem.”

Em virtude das dificuldades surgidas para arrecadar o imposto tal como conceituado no dispositivo transcrito, o Congresso o emendou convenientemente, na Lei Orçamentária n.º 4.728, de 31 de dezembro de 1923 (artigo 3.º), a fim de facilitar a implantação do tributo, o que afinal se deu em 1924.

Desde 1843, entretanto, já o fisco imperial impunha tributos sobre determinadas categorias de renda. A história do imposto de renda no Brasil, narrada na Parte I da publicação n.º 25, esclarece

e especifica várias ocorrências e datas pertinentes. A primeira tabela estatística da Parte IV descreve o “desenvolvimento da receita dos impostos sôbre rendimentos”, em 1893, quarto ano da República, até 1923. Vê-se, por essa tabela, que em 1893 o fisco federal tributava os “dividendos e vencimentos”. A partir do exercício financeiro de 1917, essa tributação estendeu-se às “hipotecas”; a partir de 1920, ao “lucro líquido das indústrias fabris”; a partir de 1921, ao “lucro líquido do comércio”; e a partir de 1922, ao “lucro das profissões liberais”.

A êsse conglomerado de tributos isolados, pagos separadamente pelo contribuinte, dava-se, então, o nome genérico de “impostos sôbre rendimentos”.

Merece observação êste fato: com a decretação do impôsto geral de renda, caiu consideravelmente a arrecadação respectiva. Ao passo que, em 1923, a “receita dos impostos sôbre rendimentos” se elevava a 35 mil contos de réis, a receita do impôsto de renda no ano de 1924 foi apenas de 25 mil contos de réis. Sòmente dois anos mais tarde, em 1926, a arrecadação voltou ao nível alcançado em 1923.

Em têrmos de rendimento, o impôsto de renda evoluiu lentamente nos primeiros quinze anos, acelerando-se, porém, como era de se esperar, durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1944, vinte anos depois de haver sido implantado, chegou a ocupar o primeiro lugar na escala das rendas tributárias da União, perdendo logo a seguir a primazia para o impôsto de consumo, seu grande rival.

A reforma realizada no triênio 1964-1966, sob o impulso da Comissão de Reforma, conferiu ao impôsto de renda importância extraordinária no quadro das rendas tributárias da União. É sustentável a previsão de que, com a acentuada melhoria, que se está verificando, nos processos de fiscalização e arrecadação, voltará a competir sèriamente, em futuro próximo, com o impôsto sôbre produtos industrializados (ex-impôsto de consumo), na conquista do primeiro lugar.

Divide-se a publicação n.º 25 em quatro partes complementares, as quais, em conjunto, proporcionam informações suficientes

— históricas, doutrinárias, legais e estatísticas — para justificar o título — *Evolução do Impôsto de Renda no Brasil*.

A Parte I, que contém a narrativa da evolução do impôsto — o histórico pròpriamente dito — reproduz, com adaptações e acréscimos, informações extraídas de documentos oficiais. Até 1942, a fonte principal foi o *Relatório da Comissão de Reorganização do Serviço da Diretoria do Impôsto de Renda*, apresentado em julho de 1941 ao então Ministro da Fazenda, Arthur de Souza Costa. A Comissão signatária daquele documento era integrada pelos servidores Celso de Abreu Barreto, seu Presidente, Júlio Fabrega, Ramiro Afonso Guerreiro e Guilherme dos Santos Deveza. Junto a essa Comissão funcionou, como representante do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Embaixador Moacyr Ribeiro Briggs. De 1942 a 1966, o histórico foi feito com base nas pesquisas conduzidas pela Equipe do Impôsto de Renda, constituída na Comissão de Reforma sob a coordenação técnica do Dr. Guilherme dos Santos Deveza, Agente Fiscal do Impôsto de Renda.

Reproduz a Parte II, na íntegra, o famoso capítulo de Rui Barbosa, *O Impôsto sôbre a Renda*, constante do relatório que submeteu, como Ministro da Fazenda, em 1891, ao Chefe do Govêrno Provisório.

Ao reeditar o estudo de Rui, o móvel da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda foi mais divulgar uma página erudita sôbre o impôsto de renda, cheia de conseqüências históricas — escrita 75 anos antes, mas admiravelmente atual na parte doutrinária — do que render homenagem ao grande primeiro Ministro da Fazenda da República. Ninguém se abalará a negar ser o estudo de Rui parte indissociável da história do impôsto de renda no Brasil. Edificante é verificar que há três quartos de século, em 1891, já havia, no repertório da cultura brasileira, idéias e conhecimentos amadurecidos sôbre o impôsto de renda — o impôsto racional por excelência. Nada obstante, sòmente em 1923 — ano da morte de Rui Barbosa — veio a ser adotado no país, passando a vigorar a partir de 1924.

Embora fragmentária e assistemàticamente, as teses de Rui Barbosa em favor do impôsto geral sôbre a renda começaram a

germinar e produzir efeitos práticos desde logo. Já vimos que os chamados impostos sobre “dividendos e vencimentos”, que a República herdara do Império, se foram estendendo, pouco a pouco, até envolver quase todas as rendas tributáveis. Era isso, exatamente, que Rui Barbosa advogara, ao acentuar o “caráter de generalidade”, “de concórdia social” do imposto de renda. Sua doutrina não poderia ser mais idônea. Ei-la:

“A concepção do imposto sobre a renda não se compadece com a isenção de classes. Todas elas, salvo nos graus mínimos, apenas correspondentes aos mais estritos meios de subsistência, devem abranger-se nos domínios dessa contribuição.

“Todas as fontes da riqueza pública: os bens imobiliários, os capitais em numerário e em créditos ativos, os ofícios, as profissões, as funções, os empregos, todos esses elementos, a capacidade contributiva industrial na sua totalidade, no seu complexo, deve concorrer, em escala equitativamente proporcionada à sua importância comparativa, para a coleta geral. Esse caráter de generalidade liga-se ao caráter de reparação, constituindo a fisionomia típica do imposto.”

A decretação do imposto geral sobre a renda, em 1922, foi, sem dúvida, uma repercussão retardada, mas inequívoca, das vigorosas proposições advogadas trinta e dois anos antes pelo clarividente Ministro da Fazenda do Governo Provisório da República.

A Parte III da publicação compreende o ementário de todas as leis e decretos que, no todo ou em parte, dispõem sobre este ou aquele aspecto do imposto de renda. Apareceu, assim, pela primeira vez, um indicador completo da legislação do imposto de renda, elemento indispensável para o estudo aprofundado de sua história e das grandes transformações por que tem passado, desde a sua decretação, em 1922, até a completa reformulação elaborada nos anos de 64 a 66, com o assessoramento da Comissão de Reforma.

A Parte IV consiste em informações estatísticas sobre o número de contribuintes do imposto e as importâncias arrecadadas

por ano, por Estado etc. Tais dados refletem, em termos quantitativos, a evolução do tributo no País.

Com a publicação n.º 25, a Comissão de Reforma completou e encerrou a série de seus trabalhos sobre o impôsto de renda.

SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL

(Publicação n.º 26)

Data: janeiro de 1967; *n.º de páginas:* 236; *tiragem:* 5.000 exemplares.

Apreciada à luz de suas repercussões imediatas e mediatas no federalismo brasileiro, a publicação n.º 26, *Sistema Tributário Nacional*, é a mais importante de quantas foram editadas pela Comissão de Reforma. Em verdade, o sistema tributário nacional configurado nessa publicação representa o efeito cumulativo e depurado de uma série de estudos e projetos sobre a necessidade daquilo a que se poderia chamar codificação do direito tributário brasileiro.

Consoante à opinião do Deputado Daniel Faraco, emitida como relator, no parecer sobre o Projeto finalmente transformado em *Sistema Tributário Nacional*, a

“necessidade de sistematizar o ordenamento jurídico em matéria financeira constitui, de longa data, uma das preocupações mais sentidas do País. Exemplos de normas gerais fundadas em preocupações dessa natureza são os Decretos-Leis n.ºs 913 e 960, de 1938, n.ºs 1.036, 1.202 e 1.804, de 1939, e n.º 2.416, de 1940”.

Presente, assim, nas preocupações do Govêrno Federal, a necessidade logrou consagração definitiva em 1946, ao fazer incluir na Constituição Política (artigo 5.º, inciso XV, alínea *b*) o dispositivo que confere competência ao Congresso Nacional para legislar sobre normas gerais de direito financeiro aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Como outros dispositivos da referida Carta que, para produzirem efeito, requeriam legislação complementar, aquêle per-

maneceu sem regulamentação até o advento do atual *Sistema Tributário Nacional*. Houve, entretanto, iniciativas para regulamentá-lo desde 1953. Naquele ano, o então titular da pasta da Fazenda, Oswaldo Aranha, constituiu uma comissão (que se chamou Comissão Especial do Código Tributário Nacional) para elaborar anteprojeto de lei de normas gerais de direito financeiro, composta das seguintes pessoas: Afonso Almira, Gerson Augusto da Silva, Romeu Gibson, Pedro Teixeira Soares, Rubens Gomes de Souza (relator). Este já havia, aliás, elaborado anteprojeto sobre a matéria, o qual serviu de documento de trabalho.

Em julho de 1954, depois de apreciar criticamente a colaboração de numerosas entidades e estudiosos do assunto, a Comissão concluiu a tarefa que lhe fôra confiada. Publicado, em 1954, sob o título *Trabalho da Comissão Especial do Código Tributário Nacional* e amplamente divulgado no país e no exterior, o projeto da Comissão trazia o lastro de longo relatório justificativo, além da descrição crítica de mais de seis mil sugestões recebidas.

Aprovada pelo Ministro, a proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional (Mensagem n.º 373, de 20 de agosto de 1954) juntamente com a Exposição de Motivos (n.º 1.250, de 21 de julho do mesmo ano) do Ministro da Fazenda. Transformada em Projeto (n.º 4.834, de 1954), a proposta sofreu exaustiva análise por parte do então Deputado Aliomar Baleeiro, relator, que concluiu por sua aprovação com 54 emendas, submetidas à consideração do Plenário.

O parecer mereceu aprovação unânime, primeiro, em 1959, da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Economia, e, três anos mais tarde, em 1962, da Comissão de Finanças. Apesar de encontrar via franca em três comissões parlamentares, o projeto não chegou ao fim do processo legislativo. Por motivos ainda não identificados, sua tramitação foi suspensa. Nada obstante, as idéias que lançou em circulação passaram a influir na jurisprudência e, por fim, na legislação. Numerosas leis fiscais — federais, estaduais e municipais — inspiraram-se nos princípios do projeto; várias delas chegaram a incorporá-los aos respectivos textos.

Refletindo as tendências e os problemas com que se defrontam os governos, as leis fiscais também se tornaram mais e mais com-

plexas, o que vinha agravando, no País, a necessidade de complementar e, sobretudo, de sistematizar as normas gerais de tributação. Fazendo côro com os estudiosos da matéria, as próprias autoridades fazendárias amiudavam críticas à carência de sistema vigente e clamavam por providências saneadoras.

Como não se trata de problema peculiar ao Brasil, mas comum a outros países, o clamor pela solução remontou ao plano internacional. Com efeito, o II Congresso do Instituto Latino-Americano de Direito Tributário, realizado, em 1958, na capital do México, aprovou recomendação, inspirada no exemplo do que se intentava no Brasil, em favor da promulgação, em cada um dos países da América Latina, de "códigos tributários que fixem, sistemática e ordenadamente, os princípios gerais do direito tributário, oferecendo as características de permanência, certeza e clareza, a fim de garantir a estabilidade e o conhecimento das situações jurídicas por eles regidas".

Em novembro de 1962, o então Ministro da Fazenda, Professor Miguel Calmon, tomou a iniciativa de contratar a Fundação Getúlio Vargas, para, entre outras tarefas menos explícitas, formular recomendações sobre o sistema tributário federal, a estrutura, o funcionamento e os métodos e instrumentos de trabalho do Ministério da Fazenda. As partes contratantes enunciaram as obrigações da FGV propositadamente em termos muito latos, a fim de ensejar interpretações realísticas ou ajustadas a circunstâncias que somente poderiam ser identificadas ou ponderadas em função dos resultados das pesquisas previstas no contrato. O instrumento do contrato original, já em fase de exame pelo Tribunal de Contas, foi retificado e ratificado, em março de 1963, pelo Ministro San Tiago Dantas, sucessor do Ministro Miguel Calmon. A flexibilidade do enunciado das obrigações da Fundação, porém, não sofreu alteração alguma.

Desde os primeiros desbravamentos do terreno e sondagens da área fazendária federal, a CRMF pressentiu que sua missão teria que ser mais abrangente e audaciosa do que parecia à primeira vista. Não se limitaria a reformular as leis fiscais, recomendar novos métodos de conduzir as relações entre o fisco e o contribuinte, rever os formulários, os regulamentos e regimentos e propor nova

estrutura para o Ministério. Algo mais complexo, mais geral e mais conseqüente assomava nos horizontes: a reforma tributária nacional.

Em verdade, sempre figurou entre os propósitos da Comissão submeter recomendações de longo alcance, que, se vitoriosas, poderiam implicar emendas constitucionais pertinentes aos campos financeiro e tributário. Ora, isto pressupunha, como *conditione sine qua non*, a revisão da discriminação de rendas constante da Constituição Federal. Foi exatamente o que ocorreu. Enquanto progrediam os trabalhos da Comissão, o Chefe do Poder Executivo tomou a iniciativa de determinar, expressamente, ao Ministro da Fazenda que procedesse a um reexame da vigente discriminação constitucional de rendas. Cristalizou-se, por essa forma, a decisão do Poder Executivo de levar a efeito a reforma tributária nacional.

A primeira conseqüência da diretriz presidencial foi a designação conjunta, pelo Ministro da Fazenda e pelo Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica (Portaria n.º GB-30/1965), de uma comissão especial para elaborar o anteprojeto de reforma da discriminação constitucional de rendas.

Por motivos já explicados na *Apresentação* da publicação n.º 17 — *Reforma Tributária Nacional* — da série lançada pela Comissão, houve liderança governamental e ambiente propícios à revisão da discriminação constitucional de rendas. Disso resultou a Emenda Constitucional n.º 18, que introduziu modificações profundas, para não dizer radicais, no sistema tributário nacional, destarte interessando e afetando os três níveis de govêrno — o municipal, o estadual e o federal.

Ao substituir a antiga estrutura tributária nacional, em que predominava a tradição empírica, pela nova, em que predominam o sentido da racionalização e o propósito de atenuar, se não corrigir, os desníveis tributários existentes, a Emenda Constitucional n.º 18 veio extremar a necessidade de normas gerais sistemáticas para disciplinar a tributação. Por outro lado, se a própria discriminação constitucional de rendas era assim revista e corajosamente modificada, que oportunidade mais propícia se poderia desejar para promover a codificação do direito tributário brasileiro?

Antes do advento da Comissão de Reforma do Sistema Tributário Nacional já funcionava, no âmbito do Ministério da Fazenda, uma comissão constituída em setembro de 1964 para retomar e concluir os trabalhos de sistematização do direito tributário brasileiro. Integravam-na os professores Gerson Augusto da Silva, Gilberto de Ulhoa Canto e Rubens Gomes de Souza. O primeiro e o último haviam pertencido à Comissão que, para o mesmo fim, fôra nomeada dez anos antes, em 1954, pelo Ministro Oswaldo Aranha. A finalidade específica dessa comissão trina, denominada Comissão de Codificação do Direito Tributário, era rever o Projeto do Código Tributário Nacional que tramitava (ou hibernava) no Congresso, sob o n.º 4.834/54, e afeiçoá-lo às novas condições existentes no País.

Funcionando simultaneamente, a partir de 1965, na Comissão de Codificação do Direito Tributário e na Comissão de Reforma do Sistema Tributário Nacional, que elaborou o Anteprojeto da Emenda Constitucional n.º 18, os referidos especialistas puderam harmonizar doutrinária, técnica e terminologicamente os trabalhos de ambos os grupos. O Projeto do Código Tributário Nacional foi, assim, reformulado em consonância com as modificações e inovações constantes da Emenda Constitucional.

A contigüidade dos dois empreendimentos e a participação dos mencionados técnicos nos trabalhos de ambos prepararam terreno para a solução formal adotada, que foi a fusão, em anteprojeto único, dividido em dois livros, das disposições complementares da Emenda Constitucional n.º 18 e das normas gerais de direito tributário de que trata o artigo 5.º, inciso XV, alínea *b*, da Constituição Federal de 1946.

A exemplo do que ocorrera com o Anteprojeto da Emenda Constitucional n.º 18, o Anteprojeto do Sistema Tributário Nacional foi largamente divulgado, para exame e crítica das entidades governamentais e pessoas interessadas. As copiosas sugestões e críticas recolhidas foram detidamente examinadas pela comissão responsável e influíram, na justa medida de sua procedência e oportunidade, na redação do texto final submetido ao Ministro da Fazenda, por êste ao Presidente da República e por êste, finalmente, ao Congresso Nacional, juntamente com os documentos de apoio.

— a Exposição de Motivos n.º 662, do Ministro da Fazenda, e a Mensagem Presidencial n.º 14.

Ao dar entrada oficial no Congresso, o Projeto recebeu o n.º 13/1966. Sua tramitação foi rápida e frutuosa, sob a liderança de uma Comissão Mista Especial. No curso do período regimental, o Projeto n.º 13/1966 suscitou 63 emendas, duas das quais foram consideradas irrelevantes pelo Presidente da Comissão Mista.

Designado relator do Projeto, o Deputado Daniel Faraco emitiu longo parecer, do qual, *data venia*, transcrevemos os parágrafos seguintes:

“Tôdas as emendas apresentadas tiveram um sentido altamente construtivo, objetivando aperfeiçoar o texto do Projeto ou nêlo introduzir novos dispositivos sôbre matéria de relevante interêsse.

“Em relação a êstes últimos, numerosas foram, infelizmente, as emendas em relação às quais não foi possível dar parecer favorável. Com efeito, em que pese o inegável mérito das medidas propostas, envolviam elas matéria insusceptível de ser regulada fora do texto constitucional ou não enquadrável no conceito de norma geral de direito tributário, devendo, em consequência, ser objeto de legislação específica federal, estadual ou municipal.

“As emendas que receberam parecer favorável, entretanto, irão contribuir notavelmente, a meu ver, para aperfeiçoar o texto proposto pelo Poder Executivo.

“A par dessas emendas, propõe o Relator algumas que, em geral, são de simples redação. Duas emendas, entretanto, se revestem de maior significado e merecem justificação especial.

“Uma delas propõe a supressão do art. 214 do Projeto, artigo que tem por objetivo dar vigência gradual às disposições relativas ao imposto estadual sôbre circulação de mercadorias.

“A respeito da vigência de tais disposições, estabeleceu-se controvérsia, por temerem algumas administrações estaduais os problemas que, inevitavelmente, traz toda transição. Entendo, porém, que tais problemas podem ser superados com relativa facilidade e, em qualquer hipótese, serão menores que os resultantes da gradualização da vigência.

“Na verdade, a vigência, no mesmo exercício, de aliquotas e deduções tributárias diferentes, sobre complicar sobremaneira o cumprimento das obrigações dos contribuintes, poderá levar as emprêsas a adiar a reposição de seus estoques, para se beneficiarem de maiores deduções no futuro.

“A possibilidade de que tal procedimento tenha efeitos recessivos desaconselha, a meu ver, a adoção da gradualidade que, inspirada nos melhores propósitos de facilitar a implantação das reformas em alguns Estados, fá-lo-ia a risco de reduzir a taxa de expansão das atividades econômicas em todo o país.

“A segunda emenda suprime o art. 215, o qual adia para 1968 a nova forma de participação dos Municípios na receita federal e mantém, no exercício de 1967, a forma prevista na Emenda Constitucional n.º 5.

“Tal procedimento não me parece aceitável, em face do texto da Emenda Constitucional n.º 18, em seu art. 21.

“A permissão contida no art. 26, § 1.º, da referida emenda, refere-se apenas às alterações e substituições tributárias, admitindo que estas, e só estas, sejam implantadas gradualmente, mas não que se adie a entrega das percentagens da arrecadação aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

“Aos demais, ainda que fôsse mantido o dispositivo, somente 80% das arrecadações de que trata o art. 21 pertenceriam à União; os 10%, que seriam obrigatoriamente atribuídos ao Fundo de Participação dos Municípios, permaneceriam nêles escriturados e indisponíveis, sem aplicação possível.

“Reconheço que a nova forma de participação municipal criará, para o exercício de 1967, problemas financeiros que não

podem ser ignorados. Tais problemas, entretanto, devem ser comparados com os imensos benefícios que ao país trará a regularização da vida financeira dos Municípios, a qual se processará em condições de ordem e eficiência até aqui praticamente impossíveis. Será este, sem dúvida, um dos melhores frutos da reforma tributária que o Governo Castello Branco, superando obstáculos que pareciam intransponíveis, está levando a bom termo com tenaz espírito público.

“Tal é a importância de que se reveste o ordenamento da vida financeira dos Municípios que, para enfrentar os problemas financeiros citados, se me afigura plenamente justificado recorrer, na medida do necessário, a um adicional tributário para o exercício de 1967, a fim de possibilitar o pagamento da quota devida aos Municípios, sem compressão dos importantes investimentos federais que o Orçamento do referido exercício prevê, compressão que, de outro modo, se tornaria inevitável, mediante planos de economia. A fixação do *quantum* desse adicional, entretanto, requer estudos que somente o Poder Executivo poderá promover, motivo pelo qual proponho, juntamente com a supressão do art. 215, emenda aditiva a respeito.”

Consustanciada na Emenda Constitucional n.º 18 e complementada no Sistema Tributário Nacional, a Reforma Tributária que entrou em vigor a primeiro de janeiro de 1967 trouxe, em seu bôjo, um impacto de verdadeira transformação estrutural; e parece fadada a provocar fundas e duradouras repercussões na vida fiscal da União, dos Estados e Municípios, na aceleração do progresso econômico e social do País, assim como nas relações financeiras entre os três níveis de governo, em que se divide o Estado Federal brasileiro.

Um de seus principais objetivos é diminuir, gradualmente, a desigualdade de capacidade tributária das diferentes regiões. Assim, a partir de 1967, começará a transferir, das zonas economicamente mais para as menos desenvolvidas, importantes subsídios financeiros, que irão reforçar os orçamentos de receita dos Municípios e dos Estados.

Entanto, algumas das repercussões da Reforma Tributária Nacional parecem imprevisíveis no momento. Tantas interpretações diversas tem ela suscitado que o Governo Federal introduziu modificações no texto da Lei do Sistema Tributário Nacional — antes de sua entrada em vigor.

Com efeito, os Decretos-Leis n.ºs 27 e 28, de 14 de novembro de 1966, e 88, de 28 de dezembro de 1966, e os Atos Complementares n.ºs 24, 27 e 31, de 18 de novembro, 8 e 28 de dezembro de 1966, respectivamente, — todos incluídos na publicação n.º 26, como Apêndice — alteram ou complementam dispositivos da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Em se tratando de reforma de tal vulto, é natural que repercuta de modo desigual em diferentes quadrantes do território do país.

Mas, se antes de sua entrada em vigor, alterações tornaram-se necessárias, era de prever-se que outros ajustamentos teriam que ser feitos a seu tempo em consonância com novos fatos — lacunas ou demasias — que porventura nêle ainda existam. ⁽⁵⁴⁾

Não sendo didática, nem se destinando ao grande público, a publicação n.º 26 dispensa maiores explicações preambulares. Não cabe aqui, por exemplo, fazer sua exegese, menos ainda examinar, com o auxílio de ilustrações numéricas, as repercussões tributárias e financeiras — imediatas e remotas — da Reforma Tributária decorrente da Emenda Constitucional n.º 18. Esta missão, evidentemente importante, deverá ser desempenhada — estamos seguros de que o será — por professores, tratadistas e cultores da matéria — em livros, compêndios e aulas, dentro e fora das Universidades.

Além da Lei do Sistema Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966) e respectivos documentos de apoio (Exposição de Motivos n.º 662 e Mensagem Presidencial) e dos

(54) De acôrdo com a previsão, depois de iniciada sua vigência, a Lei n.º 5.172 foi sucessivamente modificada pelos Atos Complementares de n.ºs 34, 35 e 36, de 30 de janeiro, 28 de fevereiro e 13 de março de 1967, respectivamente. Pelo Ato Complementar n.º 36, a Lei n.º 5.172, de 25/10/66, e respectivas alterações, passou a denominar-se *Código Tributário Nacional*.

Decretos-Leis e Atos Complementares que a modificaram, a publicação inclui, como anexos, o texto da Emenda Constitucional n.º 18, o texto das disposições constitucionais revogadas ou substituídas, e, ainda, o anteprojeto-módulo de lei estadual sobre o imposto de circulação de mercadorias, que, a partir de 1.º de janeiro de 1967, substituiu, em todo o território nacional, o imposto sobre vendas e consignações.

A Parte II deste relatório é dedicada à exegese da Reforma Tributária Nacional.

RELATÓRIOS DE VIAGENS DE ESTUDOS AOS ESTADOS UNIDOS

(Publicação n.º 27)

Data: janeiro de 1967; *n.º de páginas:* 174; *tiragem:* 2.000 exemplares.

Sob o contrato celebrado com o Ministério da Fazenda para prestação de serviços técnicos, a Fundação Getúlio Vargas assumiu, explicitamente, o compromisso de examinar “as necessidades de planejamento sistemático, de assessoria permanente e de chefia, de aperfeiçoamento do pessoal e de melhoria dos processos mecânicos de arrecadação”.

A transcrição do trecho contratual tem por finalidade sublinhar o problema do *aperfeiçoamento do pessoal*. Como se sabe, em toda parte do mundo, a única solução eficaz, até agora encontrada, para esse problema, é a do treinamento organizado, contínuo e pertinente às funções exercidas pelos treinados.

A cláusula terceira do referido contrato faculta à Fundação Getúlio Vargas solicitar “assistência técnica estrangeira de órgãos especializados para cooperar em determinadas tarefas” compreendidas no plano geral de reforma do Ministério da Fazenda.

Em maio de 1964, o Presidente da Fundação Getúlio Vargas pediu à USAID do Brasil assistência técnica. Se concedida, como foi, a assistência desdobrar-se-ia em: a) vinda ao Brasil de especia-

listas americanos em matéria de administração fiscal; *b*) ida, aos Estados Unidos, de autoridades e servidores do Ministério da Fazenda, para viagens de estudo e observação.

Com base nos termos do acôrdo firmado, posteriormente, em junho de 1964, entre a Fundação Getúlio Vargas e a USAID do Brasil, vários grupos de dirigentes e servidores da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda e do próprio Ministério têm visitado os Estados Unidos, com o propósito de cumprir programas específicos de observação, comparação e estudo.

A publicação n.º 27 encerra as impressões e estudos de autoridades e servidores do Ministério da Fazenda que participaram dos primeiros grupos que visitaram os Estados Unidos. Reflete as reações experimentadas pelos técnicos brasileiros em contato com a intimidade do formidável aparelho fiscal americano, representado, especialmente, pelo Internal Revenue Service.

A Comissão de Reforma abriga a esperança de que a divulgação de tais impressões e estudos atuará à maneira de estímulo para a difusão de idéias novas, ou aperfeiçoadas, em matéria de administração fiscal, entre os dirigentes do Ministério da Fazenda, sem contar os possíveis reflexos que poderá projetar no sistema fiscal dos Estados e dos Municípios.

É óbvio que alguns dos depoimentos constantes da publicação n.º 27 — particularmente a ênfase com que preconizam o treinamento institucionalizado — encerram sugestões úteis à melhoria das práticas fiscais correntes no Brasil em todos os níveis de govêrno.

PAGAMENTO DO PESSOAL CIVIL PELA REDE BANCARIA

(Publicação n.º 28)

Data: fevereiro de 1967; *n.º de páginas:* 212; *tiragem:* 2.000 exemplares.

Segundo a doutrina firmada pelo iniciador dos serviços de consultoria técnica em matéria de organização e administração, Frederick Winslow Taylor, o consultor deve ater-se exclusivamente

às tarefas de pesquisa, análise administrativa, diagnóstico dos vícios e defeitos encontrados, e à formulação dos instrumentos de reforma (projetos, modelos, estruturas, manuais, rotinas de trabalho etc. etc.), sem jamais se envolver no mecanismo das operações executivas.

De acôrdo com êsse ponto de vista, o trabalho do consultor administrativo assume, invariavelmente, a forma de conjuntos de recomendações escritas ou relatórios, lastreados pelos desenhos técnicos, gráficos, fluxos de trabalho e formulários que se fizerem necessários.

Em que pêsse à autoridade do cognominado “Pai da Administração Científica”, a experiência da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda veio a demonstrar que, em determinadas circunstâncias, a atividade consultiva pode associar-se fecundamente à atividade executiva. Com efeito, no caso da adoção do sistema de pagamento do pessoal civil da União por meio de crédito em conta bancária, o Ministério da Fazenda solicitou à Comissão de Reforma que se encarregasse, também, das operações práticas de pagamento, durante o período de implantação.

Compreendendo quinze tópicos expositivos e quarenta e sete anexos (relatório apresentado ao Presidente da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, pelo Coordenador do Setor de Arrecadação e Pagamentos, Dr. Werner Grau), a publicação n.º 28 trata minuciosamente de todo o problema — os antecedentes, a justificativa, os obstáculos, os entendimentos com os bancos, em suma, expõe e documenta tôda a cadeia de providências formais ou práticas, que houve necessidade de adotar, a fim de assegurar a implantação correta do nôvo sistema.

O pagamento do pessoal civil da União por meio de crédito em conta bancária foi iniciado pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda em janeiro de 1965, já estando em funcionamento há mais de 24 meses ininterruptos. O período decorrido a partir da implantação, que começou pelos Estados da Guanabara e de São Paulo, parece mais que suficiente para afiançar um juízo crítico do sistema. De fato, se falhas porventura nêle existissem, já teriam sido notadas e acusadas, ou pelos bancos, ou pelas autoridades do Ministério da Fazenda, ou pelos servidores públicos, ativos e inativos, e pensionistas da União.

Até agora, porém, o sistema vem funcionando a inteiro contento das três partes interessadas, tendo correspondido à expectativa dos que o recomendaram e produzido os efeitos salutareos que se esperava dêle: *a)* economia de tempo e movimento, tanto para o Governo quanto para os funcionários; *b)* descongestionamento dos antigos locais de pagamento; *c)* desnecessidade de o funcionário interromper o serviço a seu cargo nas horas de expediente, para receber os vencimentos; *d)* extensão do uso do cheque a uma classe numerosa; *e)* eliminação dos riscos de assaltos aos funcionários pagadores; *f)* retenção de saldos progressivamente maiores nas caixas dos bancos, o que coadjuva o combate à inflação; *g)* liberação de centenas de funcionários pagadores, que agora poderão ser aproveitados em outros domínios da administração fazendária, como o cadastramento de contribuintes, o treinamento de outros funcionários, o processamento automático de dados, os trabalhos rotineiros de secretaria etc.

O exame imparcial dos resultados até agora obtidos leva à conclusão de que esta fase da reforma administrativa do Ministério da Fazenda está plenamente justificada.

ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DO PROCESSO TRIBUTÁRIO

(Publicação n.º 29)

Data: dezembro de 1966; *n.º de páginas:* 78; *tiragem:* 2.000 exemplares.

Os serviços prestados pela Fundação Getúlio Vargas ao Ministério da Fazenda através da Comissão de Reforma que se constituiu precisamente para essa finalidade classificam-se entre aqueles a que modernamente se dá o nome de assessoriais.

Titular de um contrato para prestar tais serviços, é curial que a Fundação Getúlio Vargas não poderia, em nenhum caso, transpor a linha divisória existente entre o assessoramento e a decisão, ou entre o plano e a execução. Tôdas suas recomendações, propostas e projetos — por mais bem fundamentados que fôsem —

estariam naturalmente sujeitos à decisão superior das autoridades governamentais.

Dos primeiros estudos realizados pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, cumpre destacar *O Processo Tributário* (Anteprojeto de Lei Orgânica, elaborado por Gilberto de Ulhoa Canto), publicado em novembro de 1964. ⁽⁵⁵⁾

Conforme então anunciava o Presidente da Comissão de Reforma, a publicação do anteprojeto visava ao tríptico propósito de: “1 — suscitar críticas e sugestões mais amplas do público em geral e, em particular, dos especialistas em questões tributárias; 2 — enriquecer a literatura brasileira sobre a matéria; 3 — documentar, para conhecimento das autoridades governamentais, uma fase importante das atividades de reforma do Ministério da Fazenda”.

Recorria, assim, a Comissão, a um método inteiramente legítimo e eficaz — primeiro, para provocar críticas e estimular sugestões em torno do trabalho e, segundo, para opulenta-lo, posteriormente, mediante a incorporação das contribuições e emendas oferecidas que trouxessem a chancela da autoridade, ou a evidência da oportunidade.

O volume então publicado sob o título *O Processo Tributário*, n.º 2 da série de publicações da Comissão, foi amplamente distribuído no País e no estrangeiro, chegando, assim, ao conhecimento e ao alcance das autoridades e dos estudiosos que por interesse profissional, ou por atribuição funcional, quisessem colaborar no aprimoramento do texto primitivo.

O volume desempenhou, efetivamente, as funções de documento de trabalho, suscitando críticas, emendas e sugestões de várias procedências, as quais foram examinadas pela Comissão Especial que se instituiu para rever o anteprojeto. De como a Comissão Especial se desincumbiu de sua tarefa dá conta o próprio Professor Gilberto de Ulhoa Canto, no Relatório Complementar ⁽⁵⁶⁾ com que, na qualidade de autor do anteprojeto primitivo e de Relator-Geral da Comissão, apresentou o texto revisto do trabalho.

⁽⁵⁵⁾ V. publicação n.º 2, desta série.

⁽⁵⁶⁾ V. pp. 59 a 65 da publicação n.º 29, desta série.

Envolvendo temas contraditórios, sobretudo no tocante à opção entre a instituição de “tribunais judiciais especializados para o julgamento das questões de natureza tributária”, e a extensão da competência do Tribunal Federal de Recursos para conhecer, também, de tais questões, não foi possível conciliar os pontos de vista antagônicos, prevalecendo, afinal, a corrente que propugnava simplesmente pela segunda alternativa — a da ampliação da competência do Tribunal Federal de Recursos.

O Ministério da Fazenda ainda não se manifestou oficialmente sobre a aceitação, com emendas ou sem emendas, e respectivo encaminhamento, aos canais superiores, do Anteprojeto de Lei Orgânica do Processo Tributário.

Seja, porém, qual fôr o destino dêsse trabalho — um dos frutos compensadores dos esforços desenvolvidos pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda — fica-nos a certeza de que, pelo menos o nosso acervo de idéias sobre questões tributárias, cada vez mais momentosas, recebe, com a publicação n.º 29, um conjunto de proposições logicamente articuladas, que facilitará, mais cedo ou mais tarde, a formulação definitiva das normas adequadas, de que carece o processo tributário brasileiro, para se ajustar, desempenhando bem seu papel, às cambiantes condições modernas.

IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (Anteprojeto de Lei)

(Publicação n.º 30)

Data: dezembro de 1966; *n.º de páginas:* 86; *tiragem:* 2.000 exemplares.

Embora haja concentrado suas atenções, desde o início, no setor das rendas aduaneiras, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda viu-se forçada a alterar a escala de prioridade de seus estudos e projetos, a fim de atender, ora a determinação expressa do Ministro da Fazenda, ora a interesses supervenientes do fisco federal. Essa a razão por que, nos estudos e recomendações da

Comissão, os impostos de renda, de consumo (hoje chamado imposto sobre produtos industrializados), do selo (posteriormente abolido) e outros tiveram preferência.

Além disso, os longos e laboriosos estudos desenvolvidos no âmbito da Comissão e que culminaram, finalmente, na reforma tributária nacional, consubstanciada na Emenda Constitucional n.º 18 e na Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, por sua vez interferiram no andamento dos projetos pertinentes às rendas aduaneiras.

Nada obstante, logo que a Comissão se desincumbiu das tarefas mais pressionantes, retomou e aprofundou os estudos e levantamentos iniciais, logrando, por fim, já nas últimas semanas de sua existência, concluir um Anteprojeto de Lei sobre o Imposto de Importação.

Depois de sofrer críticas e receber sugestões do Ministro da Fazenda e do Ministro Extraordinário para o Planejamento, este Anteprojeto serviu de base para o Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966.

A publicação n.º 30 reproduz, na íntegra, o texto original do Anteprojeto, tal como elaborado pelos técnicos da Comissão, aprovado pelo seu presidente e submetido ao Ministro da Fazenda.

Um confronto do texto do Anteprojeto da Comissão com o do citado Decreto-Lei n.º 37 revela que, se algumas modificações foram introduzidas no original, a grande maioria das recomendações apresentadas mereceu aceitação por parte do Governo.

Sendo um dos trabalhos integrantes de seu plano, oficialmente submetido à apreciação superior, cumpria à Comissão incluí-lo nesta série de publicações, pois se trata de um documento a mais, que comprova os levantamentos, a que procedeu, e os estudos, que realizou, no desempenho de sua tarefa.

Os fundamentos de origem técnica, em que se baseia este Anteprojeto de Lei, foram explicados, com certa largueza de argumentos, no ofício de apresentação do Presidente da Comissão ao Titular da Pasta da Fazenda. ⁽⁵⁷⁾

(57) V. pp. 3 a 9 da publicação citada.

BASE FÍSICA DAS REPARTIÇÕES FAZENDÁRIAS (*Edifícios*)

(Publicação n.º 31)

Data: março de 1967; *n.º de páginas:* 120; *tiragem:* 1.000 exemplares.

Pertence a um dos capítulos dêste *Relatório Final* o chocante parágrafo seguinte: ⁽⁵⁸⁾

“Prédios que atentam contra a dignidade do Ministério da Fazenda, no interior dos quais há de ser difícil e penoso o dever de exigir da clientela o cumprimento das obrigações legais; veículos terrestres e marítimos, que se estão transformando em sucata, por falta de manutenção e conservação; repartições cujas necessidades inadiáveis são custeadas pelos próprios funcionários, que se cotizam para ocorrer às despesas com aquisição de material de consumo (impressos, papéis, lubrificantes, combustíveis), aluguel de lanchas para suas atividades de fiscalização, consertos de prédios e instalações; repartições declaradas insolventes, sem recurso para o pagamento do que conseguiram a crédito; repartições sem telefone, porque cortadas as instalações por falta de pagamento — tudo isso, e muito mais, eis o que constatou a Comissão no exame das respostas ao questionário elaborado para o levantamento funcional do setor aduaneiro.”

Nem só o levantamento funcional das repartições fazendárias foi levado a efeito pela Comissão de Reforma. O exame técnico e metuculoso do estado físico dos edifícios em que funcionam as repartições fazendárias, no interior do País, também foi objeto das atenções da Comissão, que o mandou realizar através de inspeções locais, mobilizando, para isso, dois engenheiros, os quais percorreram grande parte do território nacional. Setenta e duas repartições fazendárias, das quais duas em construção, foram visitadas e inspecionadas, organizando-se uma ficha-resumo de cada.

Dividida em cinco seções — 1. Considerações Iniciais; 2. O Programa n.º 5; 3. Notícia sôbre as Inspeções; 4. Análise do Trabalho Realizado; 5. Recomendações Finais — a publicação n.º 31

(58) V. Capítulo XXXV — *A Reforma dos Serviços Aduaneiros*.

(relatório submetido ao Presidente da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda pelo Coordenador do Setor de Instalações e Equipamentos, Dr. Syndoro Carneiro de Souza) apresenta, por intermédio das fichas-resumo das repartições fazendárias visitadas, além da descrição sumária do imóvel, o seu estado físico, as obras necessárias, a área e outras especificações tecnológicas. Da situação de cada repartição inspecionada foi feito, igualmente, um levantamento gráfico, com plantas de todos os pavimentos. Esse material, que a Comissão de Reforma entregou à repartição competente do Ministério da Fazenda, perfaz nove grossos volumes, contendo as plantas de tôdas as repartições inspecionadas. A publicação das plantas envolveria despesas de grande vulto, não só pela escala, como também pela numerosidade dos elementos. Optou, assim, a Comissão de Reforma pela divulgação apenas das fichas-resumo padronizadas.

Pela primeira vez se tem, em documento idôneo, um conjunto de informações objetivas, resultantes da inspeção *in loco*, sôbre o estado real dos edifícios públicos ou alugados em que se acham instaladas, no interior do País, as repartições do Ministério da Fazenda.

As inspeções locais vieram confirmar a impressão geral sôbre o estado físico das repartições fazendárias. Os engenheiros incumbidos das inspeções estabeleceram uma escala de apreciação para classificar os edifícios, segundo o estado físico verificado. Compunha-se a escala de sete graus, a saber: a) *muito bom*; b) *bom*; c) *regular*; d) *precário*; e) *precaríssimo*; f) *mau*; g) *péssimo*.

Dos setenta edifícios inspecionados, 2 figuram na classe *muito bom*, 16 na classe *bom*, 12 na classe *regular*, 16 na classe *precário*, 8 na classe *precaríssimo*, 8 na classe *mau* e 8 na classe *péssimo*. Quer dizer que quarenta edifícios, isto é, 57% do total, encontram-se em estado de precário para péssimo, apenas 12 oferecem condições regulares e somente 18 atendem aos padrões julgados necessários a uma repartição do Governo Federal.

A publicação n.º 31 sugere, nas recomendações finais, a idéia de um plano nacional de edifícios públicos, do qual fará parte o Ministério da Fazenda, a fim de resolver, de uma vez por tôdas, o problema da base física de suas repartições.

Os depoimentos técnicos nela divulgados encarecem a urgência de um plano geral de construção, reconstrução, ampliação ou reparação de edifícios para instalar, condignamente, as repartições fazendárias, de modo que estas passem a oferecer, aos contribuintes que as procuram e aos servidores que nelas trabalham, as condições de conforto e segurança compatíveis com os negócios governamentais.

REESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

(Publicação n.º 32)

Data: março de 1967; *n.º de páginas:* 338; *tiragem:* 2.000 exemplares.

A Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda iniciou suas atividades em outubro de 1963. A reestruturação do Ministério era então considerada fase nuclear e prioritária da tarefa.

Mas, a Fundação Getúlio Vargas, responsável pela Comissão de Reforma, havia optado pela alternativa de apresentar de uma só vez, nas vésperas da expiração do contrato, todos os projetos e recomendações que formulasse para efeito de reorganização do aparelho fiscal federal.

O Ministério da Fazenda distingue-se dos demais Ministérios pela natureza de suas atividades. É elementar que a missão dos Poderes Públicos, isto é, do Governo, não consiste em arrecadar impostos. A tributação, por meio da qual o Governo se apropria compulsoriamente de parte da renda dos governados, não se inclui entre os *fins* governamentais: é simplesmente um *meio*. Em outras palavras, o Governo não existe para arrecadar tributos, mas arrecada tributos para financiar as atividades essenciais, promotoras do bem-estar geral — defesa da saúde pública, difusão da educação, segurança nacional, ordem interna, desenvolvimento econômico, progresso social etc.

Incumbido da maior parte dos chamados serviços de administração geral, não pode o Ministério da Fazenda deixar de ser considerado, antes de qualquer outro, em toda tentativa, que se fizer, de reforma do Poder Executivo.

Como se sabe, o Governo Federal havia tomado, em 1963, a iniciativa de estabelecer um Ministro Extraordinário para estudar e propor a Reforma Administrativa Geral. Essa, aliás, foi uma das várias tentativas feitas de reorganização administrativa que abrangiam, necessariamente, o Ministério da Fazenda. *Ipsa facto*, a reforma que fôsse então recomendada afetaria, inevitavelmente, o Ministério da Fazenda, talvez em grau maior do que qualquer outro. Com efeito, o Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, formulado sob a autoridade do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa de 1963, propôs nova estrutura para o Ministério da Fazenda, ajustada, porém, a certos princípios orientadores que presidiram à reorganização geral do Poder Executivo.

Enviado ao Congresso em fins de 1963, o Projeto achava-se, em 1964, na dependência do pronunciamento de uma Comissão Parlamentar presidida pelo Deputado Gustavo Capanema, para ser tramitado. Teve, porém, sorte igual ao Projeto, também de Reforma Administrativa Geral, submetido ao Legislativo, em 1953, pelo Presidente Getúlio Vargas: extinguiu-se por engavetamento.

Em fins de 1964, o Governo Federal voltou novamente sua atenção para a Reforma Administrativa. Criou, no âmbito de ação do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA), que tinha por atribuição, precisamente, reformular ou substituir os projetos existentes.

Enquanto se desenvolviam os trabalhos de reorganização do Ministério da Fazenda, esperava a Comissão dêles encarregada a fixação das linhas gerais da reforma confiada à COMESTRA. Essa expectativa era lógica e necessária. Tendo a seu cargo vários serviços de administração geral, poderia o Ministério da Fazenda ser reorganizado desta ou daquela maneira, segundo as diretrizes da COMESTRA. Expirado, porém, o prazo do contrato da Fundação Getúlio Vargas com o Ministério da Fazenda a 14 de novembro de 1966, quatro meses, portanto, antes de se tornarem definitivas e conhecidas as preferências da COMESTRA, a Comissão de Reforma não poderia conceber um projeto de reestruturação desse órgão que se afeiçoasse, em todos os sentidos, às diretrizes da Reforma Admi-

nistrativa Geral. Elaborou e propôs, honestamente, o esquema que lhe pareceu adequado. Cumpre deixar explícito, entretanto, que, se tivesse de reexaminar o assunto, depois da publicação do Decreto n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, optaria tranquilamente pelo seu Projeto, sem modificação alguma.

A publicação n.º 32 teve por finalidade divulgar a proposta da Comissão de Reforma para reorganização do Ministério da Fazenda. Depois de ligeiro preâmbulo sobre as várias tentativas de reforma administrativa havidas até 1963, articula a estrutura que se afigurou à Comissão, a um tempo, factível e condicionada às necessidades dos órgãos e às conveniências do fisco federal. Complementarmente, contém os Anteprojetos de Lei, de Regulamentos e de Regimentos que, se adotados, dariam conteúdo e instrumento à reestruturação proposta. O esquema de reorganização recomendado pela Comissão de Reforma e constante da publicação n.º 32 foi divulgado como concebido pelo Setor de Organização e Métodos, salvo quanto algumas adaptações de pouca monta.

A experiência adquirida e aferida ao longo dos trabalhos da Comissão de Reforma preconiza, de maneira enfática, o seguinte: a reestruturação do Ministério da Fazenda não deve ser feita de uma única vez, mas por etapas exploratórias e consecutivas. Depois de postas à prova e de demonstrarem suas virtudes e defeitos, essas etapas deverão constituir degraus, roteiros e indicações para outras etapas mais aperfeiçoadas.

Dado o ritmo cada vez mais acelerado da ciência e da tecnologia, o Ministério da Fazenda não conseguirá funcionar com eficiência plena sem ajustar, freqüentemente, sua estrutura e seus métodos de operação a novas necessidades e a novos recursos tecnológicos.

A criação do Departamento de Administração, constante do Projeto elaborado pela Comissão de Reforma, talvez constitua o primeiro passo para o advento, no próprio Ministério, de uma unidade de Organização e Métodos, incumbida de proceder a análises administrativas periódicas de suas dependências e operações, a fim de protegê-las contra os tentáculos do obsoletismo.

Em que pèse às diretrizes estabelecidas pela Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa, a Fundação Getúlio Vargas, responsável pelas propostas constantes da publicação n.º 32, está convencida de que a reestruturação do Ministério da Fazenda, sugerida e explicada na mesma, contém opções idôneas. Não lhe parece alvitre judicioso ignorá-las, menos ainda desprezá-las sumariamente, antes de exame imparcial, feito por especialistas com antecedentes de competência específica e inequívoca em matéria de organização administrativa.

ARRECAÇÃO DOS TRIBUTOS FEDERAIS PELA REDE BANCÁRIA

(Publicação n.º 33)

Data: março de 1967; *n.º de páginas:* 216; *tiragem:* 3.000 exemplares.

De tôdas as medidas estudadas e recomendadas pela Comissão de Reforma e aceitas pelo Ministério da Fazenda, nenhuma terá sido mais corajosa, fecunda e repercussiva do que a da utilização da rede bancária oficial e particular para arrecadar os impostos federais.

O pagamento do pessoal civil por meio de crédito em conta bancária não era idéia nova. Quando implantada, em janeiro de 1965, pela Comissão de Reforma, não havia dúvida sobre os resultados. Sabia-se, comprovadamente, que entidades governamentais e emprêsas particulares, no estrangeiro e no Brasil, já utilizavam, desde longa data, as facilidades dos bancos particulares para efetuar os desembolsos a que estavam sujeitos, como o pagamento de pessoal, de fornecimentos etc.

A responsabilidade, porém, de arrecadar os impostos devidos ao Governo Federal parecia indissociável da rede arrecadadora oficial. Na maioria dos Municípios brasileiros, o público está acostumado a tratar com pelo menos três coletorias — uma federal, uma estadual e outra municipal. As coletorias, as alfândegas e as mesas de renda eram concebidas como as únicas agências — únicas e

insubstituíveis — capazes de exercer os rituais sagrados de arrecadação dos impostos devidos à União.

O levantamento do estado físico das repartições fiscais, a que procedeu a Comissão de Reforma, por um lado, e a extraordinária expansão dos bancos oficiais e particulares, por outro lado, inspiraram a idéia da utilização da rede bancária para a arrecadação dos impostos.

Recebida a princípio com reservas, mais acentuada por parte de autoridades e servidores do próprio Ministério, a idéia começou, entretanto, a ganhar substância, a florescer, permeando o ambiente de trabalho da Comissão de Reforma, até conquistar o apoio técnico dos especialistas e a aceitação institucional do Ministério.

Antepenúltima da série produzida pela Comissão de Reforma, a publicação n.º 33 explica e documenta exuberantemente as razões por que a idéia acabou por triunfar, bem assim os métodos adotados para introduzi-la e a sucessão de etapas operacionais por que está passando sua implantação.

Alguns dados estatísticos serão suficientes para justificar êsse passo corajoso dado pelo fisco federal. Entre alfândegas, mesas de renda e exatorias, o Ministério da Fazenda contava, em 1964, com 2.134 agências arrecadadoras. Compunha-se a maioria delas das chamadas exatorias, nome por que se passou a denominar as antigas coletorias federais. Das 2.075 exatorias existentes, centenas eram ou são deficitárias: suas despesas de custeio, vencimentos de pessoal, aluguéis, material de consumo, equipamento etc. ultrapassam o que arrecadam.

Casos há, embora raros, em que as despesas chegam ao extremo de ser cinco, dez, quinze e até trinta vezes maiores do que as receitas. O quadro seguinte, em que figuram cinco exatorias e as respectivas receitas e despesas correspondentes a 1964, confirma a asserção:

<i>Exatorias Federais</i>	<i>Receita</i> Cr\$	<i>Despesa</i> Cr\$	<i>%</i>
1. Pedro Afonso (GO)	54.892	1.716.800	3.128
2. Guadalupe (PI)	107.948	1.752.138	1.623
3. Benedicto Leite (MA)	164.947	1.901.672	1.153
4. Lavrinhas (SP)	2.183.552	12.876.087	590
5. Itamarandiba (MG)	348.688	1.455.084	417

A utilização da próspera e expansionista rede bancária para a arrecadação dos impostos federais emerge como o projeto de reorganização administrativa de maior envergadura até hoje tentado no Brasil, quiçá em toda a América Latina.

Os benefícios decorrentes são conspícuos, múltiplos e cumulativos.

Considerem-se, em primeiro lugar, os interesses do Governo Federal. As inspeções feitas nas repartições fazendárias e os relatórios recebidos de todas as partes do Brasil, procedentes das exatorias instaladas, revelam de modo taxativo que somente o reaparelhamento físico das sedes próprias e alugadas — as instalações e o equipamento da rede arrecadadora privativa do Ministério da Fazenda — custaria soma astronômica. Colocar em estado apresentável e funcional todas as exatorias existentes e instalar as novas que se fizessem necessárias implicaria o seguinte:

a) milhares de projetos de construção, reconstrução e ampliação de edifícios;

b) renovação ou negociação de outros tantos contratos de aluguel;

c) aquisição e transporte de móveis e equipamentos praticamente para todos os pontos habitados do território nacional;

d) ampliação do quadro de exatores e remoção de dezenas, talvez milhares, de funcionários, de umas para outras partes do país. Tudo isso reunido, além de demandar um plano de longa duração, — talvez quatro ou cinco anos — acarretaria ônus de pro-

porções tais, que o orçamento de despesa do Ministério da Fazenda teria que ser quadruplicado, talvez quintuplicado.

O emprêgo da rede bancária na arrecadação dos impostos federais veio, assim, liberar o Ministério da Fazenda dessa conjuntura precária, tornando dispensáveis a reabilitação e a expansão da rede federal de agências arrecadadoras. Portanto, em termos de despesas evitadas, a mobilização da rede bancária para arrecadar os impostos federais surge como medida providencial, pois automaticamente produz uma economia de bilhões e bilhões de cruzeiros em benefício do erário federal.

Além disso, como não há Município brasileiro de certa importância econômica em que hoje não exista pelo menos uma agência de banco, a utilização da rede bancária representa uma expansão considerável da rede arrecadadora da União. Há mais agências bancárias no Brasil do que a soma de tôdas as agências arrecadadoras do Ministério da Fazenda, incluindo as exatorias criadas e ainda não instaladas. Com essa providência, o fisco está presente em tôdas as partes do território nacional em que haja atividades econômicas e, conseqüentemente, contribuintes dos impostos federais.

Vejamos, agora, a significação da medida para os contribuintes. Nas pequenas cidades do interior, de escassa população, em que há exatoria federal, os contribuintes não terão dificuldade maior para pagar impostos. Nas cidades médias e grandes, porém, onde ocorre o grosso da arrecadação, os contribuintes estavam sujeitos e ainda estão em alguns Estados, a várias inconveniências — perda de tempo, permanência em filas, irritação, congestionamento humano em ambientes acanhados e outras da mesma natureza — para chegar aos guichês e realizar as operações de pedir, receber informações, preencher documentos, entregá-los, efetuar pagamentos, e assim por diante.

Numa praça de relativa importância, como Anápolis, por exemplo, que é a principal cidade do Estado de Goiás, existe apenas uma exatoria federal. Tôdas as transações dos contribuintes com o fisco federal têm de ser feitas por intermédio dessa única exatoria. Mas, em Anápolis há, por outro lado, dez agências bancárias, in-

clusivo do Banco do Brasil. Isso representa desafôgo evidente para o público. Os contribuintes poderão exonerar-se dos compromissos fiscais através de qualquer uma das agências bancárias ali existentes e habilitada a arrecadar os impostos federais. Haverá, pois, aumento de conforto, economia de tempo e de movimentos para o público, além de outras facilidades propiciadas pelas agências bancárias para receber e proteger valores.

Consideremos, finalmente, a terceira clientela envolvida na solução: os bancos. O observador menos arguto não terá dificuldade de perceber as vantagens também inequívocas, líquidas e imediatas, que os bancos auferirão como agências coletoras dos impostos federais. No exercício financeiro de 1967, o Governo Federal espera arrecadar Cr\$ 6.683.843.736.000 de cruzeiros (quase sete trilhões) como renda dos impostos. Mesmo que os bancos particulares arrecadem, nos primeiros anos, apenas 50 ou 60% dessa importância, isso significa um reforço, sem precedentes na história bancária do país, de dinheiro em caixa. Como os bancos recebem impostos todos os dias e só os depositam no Banco do Brasil às sextas-feiras, é evidente que o dinheiro arrecadado em cada semana representará, em média, sempre um saldo disponível apreciável.

A esta altura, os bancos mais bem organizados já terão estudado e estabelecido normas para fazer utilização proveitosa dos dinheiros públicos por eles arrecadados sob a forma de impostos. A arrecadação começa, cada semana, na segunda-feira e encerra-se na sexta, quando os bancos particulares são obrigados a depositar no Banco do Brasil a importância arrecadada no curso da semana. Mas, a arrecadação recomeça na segunda-feira seguinte, de maneira que nesse movimento incessante de entradas diárias e saídas semanais haverá sempre saldos consideráveis, que se vão acumulando todos os dias úteis, até o fim da semana.

A lista das vantagens não está esgotada. Dever-se-ia acrescentar, primeiro, o critério profissional da medida, pois que os bancos são estabelecimentos especializados e equipados para manipular e guardar dinheiro e valores, o que fazem com maior segurança do que qualquer exatoria. O recebimento de impostos de milhões de clientes, por milhares de funcionários bancários, por outro lado, aumenta a familiaridade do público em geral com as peculiaridades

das leis tributárias. Informações sobre prazos, formalidades, comprovações e outras da mesma natureza passarão a ser conhecidas e transmitidas por número muito maior de pessoas do que o dos exatores e fiéis do tesouro existentes.

Dividida em quatorze tópicos e enriquecida por oito anexos, a publicação n.º 33 reproduz, quase literalmente, o relatório apresentado pelo Coordenador do Setor de Arrecadação, Dr. Werner Grau, ao Presidente da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Trata-se de relatório analítico e completo sobre o problema da arrecadação dos tributos federais pela rede bancária do país, focalizado sob todos os aspectos. Tornam-se ociosos, pois, maiores esclarecimentos preambulares.

ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO FISCAL (por Técnicos Americanos)

(Publicação n.º 34)

Data: março de 1967; *n.º de páginas:* 164; *tiragem:* 2.000 exemplares.

Da colaboração estabelecida entre a Fundação Getúlio Vargas, através da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, e o Tesouro Americano, por intermédio da USAID do Brasil, surgiram vários efeitos práticos e fecundos. O volume n.º 27, desta série, divulga dez relatórios de viagens de estudos aos Estados Unidos, apresentados por membros do primeiro e segundo grupos de servidores da Comissão de Reforma e do Ministério da Fazenda, que visitaram aquele país, em consequência do acordo de assistência técnica firmado entre as referidas instituições.

Penúltimo da série de publicações da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, o volume n.º 34 divulga alguns dos estudos realizados no Brasil por membros do grupo americano de especialistas em administração fiscal, para aqui enviado, em janeiro de 1965, pelo Foreign Tax Assistance Staff do Tesouro Americano, a fim de funcionar, como assessôres, junto à Comissão de Reforma. Em virtude de acordo posterior negociado entre a USAID e o Mi-

nistério da Fazenda, o grupo passou a dar assistência técnica diretamente aos departamentos desse Ministério que se ocupam com a administração dos impostos.

Os estudos e relatórios constantes dessa publicação foram elaborados em diferentes épocas, durante o ano de 1965 e o primeiro semestre de 1966. Referem-se, portanto, às condições então existentes no Ministério da Fazenda, muitas das quais, por força mesmo da Comissão de Reforma, desde então foram modificadas ou transformadas, no todo ou em parte.

Trata-se de algumas das contribuições apresentadas pelos membros permanentes ou transitórios do grupo de especialistas americanos, sobre diferentes aspectos da administração fiscal, ora em termos comparativos, como o trabalho do Sr. Paul T. Maginnis, *Sistemas Brasileiro e Norte-Americano do Imposto de Renda*, ora versando apenas situações brasileiras, como os trabalhos dos Srs. Edward Lewis, *Sugestões ao SERPRO*, e Paul O'Rourke, *Administração de Treinamento*, ora focalizando, para fins puramente informativos, situações americanas, como os trabalhos dos Srs. Patrick F. Keaney, *Organização do Ministério do Tesouro dos Estados Unidos da América*, e Stanley Stein, *Programa de Treinamento do Serviço de Rendas Internas dos Estados Unidos da América*. Tanto quanto foi possível e oportuno, a Comissão de Reforma se inspirou nessas e em outras contribuições dos expertos americanos para analisar os problemas organizacionais e funcionais do Ministério da Fazenda e formular as propostas das soluções correspondentes.

Ocioso é declarar que estes estudos e relatórios não representam a totalidade das contribuições dos técnicos americanos. Muitos de seus estudos, projetos, sugestões e recomendações receberam, na ocasião, a devida consideração da Comissão de Reforma, mas tiveram o tratamento correspondente à sua natureza de documentos de trabalho, elaborados simplesmente para esclarecimento e orientação internos, não se destinando à divulgação externa.

Ao tornar públicas essas contribuições de especialistas americanos em administração fiscal, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda aproveita a oportunidade para expressar à

USAID do Brasil, ao Foreign Tax Assistance Staff do Tesouro Americano e diretamente aos participantes do grupo, especialmente a seus dirigentes, George Leibowitz e Paul Maginnis, os melhores agradecimentos pela valiosa colaboração recebida desde agosto de 1964, ininterruptamente, até à conclusão de seus trabalhos, em novembro de 1966.

A REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA E SUA METODOLOGIA – Relatório Final

(Publicação n.º 35)

Data: março de 1967; *n.º de páginas:* 558; *tiragem:* 10.000 exemplares.

Presente publicação.

4. Publicações para Circulação Interna

Além das publicações lançadas sob a forma de livros, a Comissão de Reforma publicou, para distribuição interna, em edições mimeografadas (tiragem média de 400 exemplares), numerosos estudos e relatórios, salientando-se, dentre eles, a série preparada pelo Setor de Recursos Humanos e constante dos documentos de estudo seguintes:

- 1 – Dimensões Quantitativas do Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda;
- 2 – Centro de Treinamento do Pessoal do Ministério da Fazenda – CETREMFA;
- 3 – Estudo Comparado das Carreiras Específicas do Ministério da Fazenda;
- 4 – Valorização dos Quadros Humanos do Ministério da Fazenda;
- 5 – Implantação do Núcleo Regional de Treinamento em São Paulo;
- 6 – Sistemas de Órgãos de Pessoal do Ministério da Fazenda;

- 7 – O Treinamento para Supervisores;
- 8 – Inventário das Necessidades de Treinamento nas Repartições Fazendárias de São Paulo;
- 9 – O Treinamento na Guanabara;
- 10 – Os Funcionários Fazendários Federais em São Paulo;
- 11 – Implantação do Sistema de Treinamento do Ministério da Fazenda e Execução de Programas Prioritários;
- 12 – As Lideranças Administrativas do Ministério da Fazenda;
- 13 – A Participação dos Supervisores na Reforma do Ministério da Fazenda;
- 14 – Modelo de Avaliação das Necessidades de Pessoal Fiscal;
- 15 – Os Funcionários Fazendários Federais na Guanabara.

Capítulo XLVI

CUSTOS

1. Previsões

Quando assumiu, em novembro de 1962, a responsabilidade de propor à Fundação Getúlio Vargas a celebração do contrato de prestação de serviços técnicos, que tinha por objeto a reforma geral do Ministério da Fazenda, o Ministro Miguel Calmon concebia a tarefa como empreendimento de grande envergadura. O que contemplava, então, era uma reforma penetrante e extensiva: alterações modernizantes, tanto da estrutura do Ministério quanto do teor das leis e regulamentos tributários; aperfeiçoamento do pessoal; revisão dos métodos de trabalho, dos formulários e atividades similares. Esperava-se que, bem combinado, êsse conjunto de medidas acabaria por produzir transformação de tal magnitude e eficácia, que o Ministério passaria a exercer suas atribuições com grau muito maior de eficiência.

Essa concepção corajosa e ao mesmo tempo realista da necessidade de reforma do Ministério da Fazenda determinou a duração do contrato e a estimativa do custo provável dos trabalhos envolvidos.

Visualizava-se tarefa tão vultosa e variada, que se julgou necessário fixar o prazo de três anos para a sua execução. O custo dos trabalhos que seriam executados estimou-se em 2 bilhões de cruzeiros velhos, o que representa outro índice da escala de grandeza que presidiu à celebração do contrato.

A cláusula sexta do contrato foi redigida nos termos seguintes: "O valor do contrato é fixado em Cr\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzeiros), correndo a despesa à conta do crédito especial autorizado no § 2.º do art. 4.º da Lei 4.155, de 28 de novembro de 1962".

Durante a vigência do contrato e de acôrdo com a sua cláusula quarta, o Ministério da Fazenda depositou, no Banco do Brasil, em conta especial, a crédito da Fundação Getúlio Vargas, parcelas variáveis, no total de Cr\$ 1.991.829.460. Dêse total, a Fundação Getúlio Vargas aplicou a importância de Cr\$ 1.890.749.790 e devolveu ao Ministério o saldo de Cr\$ 101.079.670.

2. Custos por Projetos

Os custos da reforma do Ministério da Fazenda adquirem significação mais nítida se considerados em conjunto, examinando-se simultaneamente o montante dos gastos, o número das tarefas, o volume dos trabalhos, o objeto das aquisições, os resultados obtidos e a documentação externa e interna, em que se baseou a Comissão para compor a maioria de seus projetos.

Uma vez que a Comissão adotou a política de identificar e denominar as tarefas complementares ou subsidiárias, teria sido possível quantificar as despesas exatas de cada uma, em termos de pessoal, material, ocupação de espaço, desgaste de equipamento, serviços de terceiros, atividades secretariais, e assim por diante. A demonstração assim minuciosa do custo de cada tarefa dependeria, entretanto, da aplicação dos métodos mais sofisticados de contabilidade de custo, hoje correntes nas grandes empresas industriais, mas talvez injustificáveis, por demasiado onerosos, nas comissões temporárias.

O ritmo de trabalho da Comissão de Reforma e a constante modificação de sua escala de prioridades, ora para atender à conjuntura política favorável, ora para atender à seqüência lógica dos trabalhos, teriam oposto obstáculos imensos à adoção da contabilidade refinada de custo que ensejasse a determinação dos ônus correspondentes a cada tarefa parcial, como, por exemplo, o levantamento das exortorias federais deficitárias.

3. Custos por Setores

Julga a Fundação Getúlio Vargas, todavia, que a indicação das despesas por setor e por objeto (pessoal, material, publicações, serviços de terceiros, encargos diversos, tarefas especiais, custeio de atividades próprias do Ministério) satisfaz plenamente sua obrigação de prestar contas lógicas, inteligíveis e fidedignas.

Fiel a essa orientação, passamos ao relato das despesas da Comissão por unidade de trabalho (setor), com as especificações que a contabilidade adotada faculta.

COORDENAÇÃO-GERAL

(Outubro/1963 a novembro/1966)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	16.700.000	16.700.000
Diárias		3.528.590
Passagens		2.706.875
TOTAL		<u>22.935.465</u>

SECRETARIA-EXECUTIVA

(Outubro/1963 a março/1967)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	12.800.000	
Quadro Administrativo .	<u>68.779.909</u>	81.579.909
Diárias	238.620	
Passagens	161.850	
Serviços Extraordinários	<u>6.463.568</u>	88.443.947
DESPESAS VINCULADAS À SECRETARIA		
Material (de consumo e permanente)	1.071.091	
Serviços de Terceiros	2.261.491	
Encargos Diversos	<u>2.985.658</u>	6.318.240
TOTAL		<u>94.762.187</u>

GRUPO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

(Novembro/1964 a março/1967)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	1.400.000	
Quadro Técnico	10.674.960	
Quadro Administrativo	<u>11.045.488</u>	23.120.448
Serviços Extraordinários		3.763.500
TOTAL		<u>26.883.948</u>

SETOR DE ACOMPANHAMENTO E DOCUMENTAÇÃO
(Janeiro a julho/1964)

**SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA
TÉCNICA INTERNACIONAL**
(Agosto/1964 a agosto/1966)

SETOR DE DOCUMENTAÇÃO
(Setembro/1966 a março/1967)

CONTROLE DA EXECUÇÃO DAS TAREFAS
(Setembro/1965 a agosto/1966)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	32.992.048	

Documentação

Quadro Técnico	38.362.296	
Quadro Administrativo ...	<u>37.058.336</u>	75.420.632

Contrôle da Execução das Tarefas

Quadro Técnico	5.817.632	

Assistência Técnica Internacional

Quadro Administrativo	<u>23.562.841</u>	137.793.153
Diárias		373.062
Passagens		<u>2.427.726</u>
Serviços Extraordinários		1.856.100

DESPESAS VINCULADAS AO SETOR

Aluguel e Contrato		82.728.526
Publicações		237.039.182
Material (de consumo e permanente)		4.673.719
Serviços de Terceiros		15.288.304
Encargos Diversos		<u>4.082.232</u>
TOTAL		<u><u>486.262.004</u></u>

SETOR DE ACOMPANHAMENTO
(Setembro/1964 a setembro/1965)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	<u>3.900.000</u>	3.900.000
Diárias		46.000
TOTAL		<u><u>3.946.000</u></u>

SETOR DE ARRECAÇÃO E PAGAMENTOS

(Janeiro/1966 a novembro/1966)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	4.400.000		
Quadro Técnico	1.598.666		
Quadro Administrativo ...	<u>200.000</u>	6.198.666	
Diárias		643.650	
Passagens		<u>856.290</u>	7.698.606

Equipe de Reforma do Impôsto Aduaneiro

(Agôsto/1964 a setembro/1966)

Retribuição

Quadro Dirigente	7.770.967		
Quadro Técnico	<u>31.988.655</u>	39.759.622	
Diárias		1.178.840	
Passagens		<u>969.299</u>	41.907.761

Equipe de Reforma do Impôsto de Renda

(Julho/1964 a setembro/1966)

Retribuição

Quadro Dirigente	3.709.677		
Quadro Técnico	<u>28.506.510</u>	32.216.187	
Diárias		16.576.000	
Passagens		<u>153.950</u>	48.946.137

Equipe de Reforma dos Impostos do Sêlo e de Consumo

(Janeiro/1965 a novembro/1966)

Retribuição

Quadro Dirigente	8.000.000		
Quadro Técnico	<u>48.899.354</u>	56.899.354	
Diárias		2.056.320	
Passagens		<u>1.582.700</u>	60.538.374
TOTAL			<u>159.090.878</u>

SETOR DE AUTOMAÇÃO
(Outubro/1963 a dezembro/1965)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	7.350.000		
Quadro Técnico	43.287.157		
Quadro Administrativo	<u>3.736.289</u>	54.373.448	
Diárias		592.700	
Passagens		<u>478.270</u>	55.444.416

DESPESAS VINCULADAS AO SETOR

Implantação de Planos

Simplificação de Rotinas Mecanizadas.		10.443.518	
Pagamento de Pessoal pela Rede Bancária			
Na Guanabara	22.308.548		
Nos demais Estados	<u>11.381.149</u>	<u>33.689.697</u>	<u>44.133.215</u>
TOTAL			<u><u>99.577.631</u></u>

SETOR DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS
(Novembro/1963 a setembro/1966)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	8.050.000		
Quadro Técnico	4.973.597		
Quadro Administrativo	<u>225.000</u>		13.248.597
Diárias			3.984.000
Passagens			<u>1.456.780</u>
TOTAL			<u><u>18.689.377</u></u>

SETOR DE LEGISLAÇÃO
(Novembro/1963 a setembro/1966)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	6.820.000		
Quadro Técnico	6.765.897		
Quadro Administrativo	<u>16.320.165</u>		29.906.062
TOTAL			<u><u>29.906.062</u></u>

SETOR DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

(Novembro/1963 a novembro/1966)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	14.152.795	
Quadro Técnico	74.928.796	
Quadro Administrativo	9.257.347	98.336.938
Diárias		2.871.960
Passagens		602.170
TOTAL		<u>101.811.068</u>

SETOR DE PESSOAL

(Novembro/1963 a junho/1965)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	275.000	
Quadro Técnico	5.756.894	6.031.894
Diárias		367.413
Passagens		8.600
TOTAL		<u>6.407.907</u>

SETOR DE RECURSOS HUMANOS

(Junho/1965 a junho/1966)

DESPESAS DE PESSOAL

Retribuição

Quadro Dirigente	7.850.000	
Quadro Técnico	14.708.223	
Quadro Administrativo	3.379.999	25.938.222
Diárias	6.960.600	
Passagens	799.085	33.697.907

DESPESAS VINCULADAS AO SETOR

Tarefas Especiais

Cursos de Treinamento

Realizados pelo Setor ..	14.662.640	
Realizados pela EBAP ..	8.970.050	
Realizados pela ELAP ..	20.505.036	44.137.726
Censo do Pessoal Fazendário na GB....	6.181.500	50.319.226
TOTAL		<u>84.017.133</u>

GRUPO DE TRABALHO DE PESSOAL

(Fevereiro/1965 a maio/1966)

DESPESAS DE PESSOAL**Retribuição**

Quadro Dirigente 4.000.000

Setor de Administração de PessoalQuadro Técnico 7.486.772 11.486.772

Diárias 7.908.600

Passagens 49.640

TOTAL 19.445.012**EQUIPE DE PESQUISAS ECONÔMICAS**

(Abril/1964 a novembro/1966)

DESPESAS DE PESSOAL**Retribuição**

Quadro Dirigente 8.629.032

Quadro Técnico 20.296.025 28.925.057TOTAL 28.925.057**ESCRITÓRIO REGIONAL EM SÃO PAULO**

(Janeiro/1964 a fevereiro/1966)

DESPESAS DE PESSOAL**Retribuição**

Quadro Dirigente 41.973.977

Quadro Técnico 77.950.507

Quadro Administrativo ... 7.972.677 127.897.161

Diárias 5.829.492

Passagens 3.077.160 136.803.813**DESPESAS VINCULADAS AO ESCRITÓRIO**

Aluguel e Contrato 8.514.857

Material (de consumo e permanente) 8.667.724

Serviços de Terceiros 15.259.694

Encargos Diversos 3.110.398

Programa de Trabalho por Tarefa..... 8.200.000

Tarefas Especiais e Custeio de Serviços do MF

Censo do Pessoal Fazendário 2.500.000

Treinamento de Pessoal (Cursos) 13.621.800

Núcleo de Treinamento (Instalação e funcionamento) 19.931.749

Desacumulação de Processos na DFTN em SP 3.836.200 83.642.422TOTAL 220.446.235

RESUMO GERAL POR SETORES

COORDENAÇÃO-GERAL		
Despesas de Pessoal		22.935.465
SECRETARIA-EXECUTIVA		
Despesas de Pessoal	88.443.947	
Despesas Vinculadas à Secretaria	<u>6.318.240</u>	94.762.187
GRUPO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS		
Despesas de Pessoal		26.883.948
SETOR DE ACOMPANHAMENTO		
Despesas de Pessoal		3.946.000
SETOR DE ARRECADAÇÃO E PAGAMENTOS		
Despesas de Pessoal	7.698.606	
Equipe de Reforma do Imp. Aduaneiro		
Despesas de Pessoal	41.907.761	
Equipe de Reforma do Imp. de Renda		
Despesas de Pessoal	48.946.137	
Equipe de Ref. dos Imps. do Sêlo e Consumo		
Despesas de Pessoal	<u>60.538.374</u>	159.090.878
SETOR DE AUTOMAÇÃO		
Despesas de Pessoal	55.444.416	
Despesas Vinculadas ao Setor	<u>44.133.215</u>	99.577.631
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTERNACIONAL		
Despesas de Pessoal	142.450.041	
Despesas Vinculadas ao Setor	<u>343.811.963</u>	486.262.004
SETOR DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS		
Despesas de Pessoal		18.689.377
SETOR DE LEGISLAÇÃO		
Despesas de Pessoal		29.906.062
SETOR DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS		
Despesas de Pessoal		101.811.068
SETOR DE PESSOAL		
Despesas de Pessoal		6.407.907
SETOR DE RECURSOS HUMANOS		
Despesas de Pessoal	33.697.907	
Despesas Vinculadas ao Setor	<u>50.319.226</u>	84.017.133
GRUPO DE TRABALHO DE PESSOAL		
Setor de Administração de Pessoal		
Despesas de Pessoal		19.445.012
EQUIPE DE PESQUISAS ECONÔMICAS		
Despesas de Pessoal		28.925.057
ESCRITÓRIO REGIONAL EM SÃO PAULO		
Despesas de Pessoal	136.803.813	
Despesas Vinculadas ao Escritório	<u>83.642.422</u>	220.446.235
Total		<u>1.403.105.964</u>

4. Observações sôbre o Setor de Documentação

O Setor de Documentação, que mudou de nome e de local várias vêzes, iniciou suas atividades, em janeiro de 1964, no 7.º andar do Ministério da Fazenda, transferindo-se em seguida para o Salão Nobre, no 10.º andar.

Em virtude de convênio firmado em 30-6-64, de que foram partes o representante brasileiro junto ao Ponto IV, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID/BRA-SIL) e a Fundação Getúlio Vargas, a Comissão de Reforma passou a receber colaboração de técnicos do Govêrno dos Estados Unidos da América do Norte nos serviços de reforma a ela confiados.

O grupo de técnicos americanos foi adido ao Setor de Documentação, chamado, a partir de então, Setor de Documentação e Assistência Técnica Internacional.

Nos têrmos do convênio, à Comissão competia fornecer aos especialistas americanos equipamento de escritório, serviços secretariais, instalações, estenógrafas, tradutores e intérpretes.

Havendo falta de espaço no Ministério da Fazenda, a Fundação teve de instalar o Setor no 1.º andar do Edifício Barão de Mauá (Avenida Graça Aranha n.º 26). Este local fôra cedido, gratuitamente, à Fundação, por tempo determinado. Em abril de 1965, teve a Fundação Getúlio Vargas de enfrentar, de nôvo, o problema de instalação, resolvido, afinal, com a locação do 11.º andar da Rua da Quitanda n.º 19, para onde foi mudado o Setor.

Extinto o prazo de locação em 30-9-66, e com a celebração de nôvo convênio da USAID, diretamente com o Ministério, o Setor foi liberado da tarefa relacionada à assistência técnica internacional, voltando à sede da Comissão, em setembro de 1966.

Em resumo: por falta de espaço na sede da Comissão, e em face do convênio firmado com a USAID, o Setor sofreu nada menos de seis deslocamentos, com instalações provisórias em sua quase totalidade. Iniciou suas atividades no 7.º andar do Ministério; transferiu-se depois, sucessivamente, para o Salão Nobre do Ministério, para o 1.º andar do Edifício Mauá, na Avenida Graça Aranha, para o 11.º andar da Rua da Quitanda, 19, novamente para a sede da

Comissão, já próximo do término do contrato, e, finalmente, para o edifício-sede da Fundação, sito na Praia de Botafogo, 184-6.

Setor de atividades bem diferenciadas, com a tarefa ingente de documentar os trabalhos da Comissão, através de publicações, cuja distribuição e expedição lhe foram afetas, exigiria, naturalmente, esquema *sui generis* de despesas. Com efeito, a tarefa maior incluía outros encargos, específicos e diversos: coordenação, seleção, preparo, apresentação, revisão da matéria a ser publicada, revisão de provas, traduções, além de atividades de todo gênero, imensuráveis algumas, ligadas à assistência técnica internacional.

Pela natureza diversificada de suas atividades, assim como pelas constantes mudanças de sede, ao Setor de Documentação, além de gastos de pessoal, comuns aos outros Setores, estão vinculadas despesas especiais de publicações, instalação e transporte.

5. Custos por Objetos

Classificadas por objeto — pessoal, material, publicações, encargos diversos, serviços de terceiros, tarefas especiais e custeio de atividades próprias do Ministério — as despesas da Comissão de Reforma constam dos Quadros n.ºs 1 a 8, que apresentamos a seguir, juntamente com sucintos comentários elucidativos.

QUADRO Nº 1

RESUMO GERAL POR OBJETOS

DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA	IMPORTÂNCIA Cr\$	% DO TOTAL
Pessoal (Quadro nº 2)	874 880 898	46,27
Material (Quadro nº 3)	155 033 428	8,20
Publicações (Quadro nº 4)	237 039 182	12,54
Serviços de Terceiros (Quadro nº 5)	145 584 145	7,70
Encargos Diversos (Quadro nº 6)....	23 442 734	1,24
Tarefas Especiais (Quadro nº 7)....	124 841 026	6,60
Custeio de Atividades Próprias do Ministerio da Fazenda	329 928 377	17,45
TOTAL	1 890 749 790	100,00

6. Despesas de Custeio e Despesas de Capital

É de se observar que boa parte dessas despesas foge à categoria de despesas de custeio e se enquadra legitimamente na categoria de despesas de capital.

Com efeito, os móveis e equipamentos, máquinas de escrever e de calcular e equipamento miúdo de escritório, bem como os livros (de referência) e as publicações não devem ser classificados como despesas de custeio: os móveis e equipamentos, porque foram incorporados ao Ministério da Fazenda, quase novos e em perfeitas condições de uso, podendo, assim, atender às necessidades da casa durante um período nunca inferior a cinco anos; as publicações, porque, constituindo, em sua maioria, instrumentos de trabalho de que carecia o aparelho fiscal da União, representam investimento altamente reprodutivo, além de possuir utilidade de longa duração.

7. Despesas de Pessoal

No cumprimento de um contrato de prestação de serviços técnicos, o fator mais oneroso é, naturalmente, o trabalho humano: desde as operações especializadas de análise administrativa, a reformulação dos textos legais, a revisão dos formulários, até as operações mais simples de datilografia e transporte de correspondência e distribuição de publicações — tudo requer, em primeiro lugar, esforço profissional organizado.

Uma reforma como a que a Fundação Getúlio Vargas levou a cabo no Ministério da Fazenda depende, obviamente, acima de tudo, da força e da qualidade do trabalho. Em verdade, as despesas correspondentes às rubricas “equipamento”, “material de consumo”, “material permanente”, “serviços de terceiros”, “encargos diversos” etc., que a Fundação Getúlio Vargas teve de fazer para executar as tarefas previstas no contrato, são muito menores do que os gastos com pessoal (gratificações, salários etc.). Distribuem-se estas pelas categorias seguintes:

- a) Gratificações e Salários (Quadro n.º 2-A);
- b) Diárias (Quadro n.º 2-B);
- c) Passagens (Quadro n.º 2-C);
- d) Serviços Extraordinários (Quadro n.º 2-D).

8. Gratificações e Salários

Durante os trinta e oito meses em que funcionou a Comissão de Reforma, a Fundação Getúlio Vargas pagou salários e gratificações no montante de Cr\$ 794.181.373, correspondente aos serviços prestados. Percebiam salários as pessoas que não mantinham outra relação de emprêgo, quer com a Fundação, quer com qualquer entidade pública ou empresa particular, e que trabalharam na Comissão de Reforma em regime de tempo integral, desempenhando funções, especializadas ou não, de acôrdo com as necessidades do serviço e a capacidade profissional dos contratados.

Percebiam gratificações servidores do Ministério da Fazenda, de outros Ministérios, do DASP, de outros órgãos públicos e da própria Fundação, que, postos à disposição da Comissão, a esta prestaram serviços em regime especial, quando necessário, fora das horas de expediente, aos sábados, domingos e feriados.

Ao solicitar o concurso de quantos trabalharam na Comissão de Reforma, a Fundação Getúlio Vargas optou por uma ou outra dessas categorias de remuneração, segundo a natureza da tarefa e as condições das pessoas contratadas.

Não se afigura necessário aduzir largas razões para justificar a predominância das gratificações nas relações de trabalho estabelecidas entre a Fundação Getúlio Vargas e numerosas pessoas que a serviram, servindo na Comissão de Reforma.

Em outra passagem dêste relatório (Capítulo IX) há referências ao concurso que a Fundação Getúlio Vargas recebeu dos próprios funcionários do Ministério da Fazenda.

Certos conhecimentos especializados, a vivência dos problemas, a experiência multiplicada e confirmada no trato das questões tributárias são naturalmente o apanágio daqueles que, como funcionários públicos ou não, se afizeram aos estudos dos problemas fazendários. Era, pois, natural que a Fundação Getúlio Vargas buscasse, entre os próprios servidores do Ministério da Fazenda, especialmente entre os Agentes Fiscais, os especialistas e semi-especialistas que colaboraram nos estudos de análise da situação existente, assim como na formulação das novas situações propostas.

O dispositivo, a que então recorria a Fundação Getúlio Vargas, para conseguir a colaboração dos funcionários do Ministério da Fazenda considerados necessários e capazes de contribuir para a boa marcha dos trabalhos, foi o da requisição. De acôrdo com os termos da cláusula terceira, § 2.º, do contrato, caberia à Fundação manter estreita cooperação com os órgãos competentes do Ministério, os quais, por sua vez, lhe deveriam prestar ampla ajuda.

No setor pessoal, mais do que em qualquer outro, houve, efetivamente, estreita cooperação entre a Fundação e os órgãos do Ministério da Fazenda. Nenhum obstáculo jamais se levantou a que a Fundação atraísse, para os trabalhos eventuais da Comissão, servidores do Ministério, submetendo-os a um regime especial de tempo integral, com direito a uma gratificação mensal, variável com a categoria do funcionário. Havendo, igualmente, requisitado funcionários de outros Ministérios, de autarquias federais e da própria Fundação Getúlio Vargas, em todos os casos, as pessoas requisitadas continuavam a perceber os respectivos vencimentos ordinários, aos quais a Fundação Getúlio Vargas, adicionava uma gratificação eventual. Por essa razão, como a Comissão de Reforma contou com um contingente humano maior de pessoas requisitadas, as despesas com as gratificações representam a parcela mais importante na escala das que a Fundação Getúlio Vargas fez para cumprir o contrato.

QUADRO Nº 2

PESSOAL VINCULADO ÀS ATIVIDADES NORMAIS DA C.R.M.F.

DEMONSTRATIVO DA DESPESA

DISCRIMINAÇÃO	IMPORTÂNCIA c\$
Gratificações e Salários (Quadro nº 2-A)	794 181 373
Diárias (Quadro nº 2-B)	53 285 962
Passagens (Quadro nº 2-C)	15 330 395
Serviços Extraordinários (Quadro nº 2-D)	12 083 168
TOTAL	874 880 898

QUADRO Nº 2-A
 GRATIFICAÇÕES E SALÁRIOS - DEMONSTRATIVO DA DESPESA
 (Pessoal vinculado à Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda)

Nº DE ORDEN	S E T O R E S	P E S S O A L			SOMA Cr\$	TOTAL Cr\$
		Dirigente	Técnico	Administrativo		
1	Coordenação Geral	16 700 000	-	-	-	16 700 000
2	Secretaria-Executiva	12 800 000	-	68 779 909	-	81 579 909
3	Grupo da Fundação Getúlio Vargas	1 400 000	10 674 960	11 045 488	-	23 120 448
4	Setor de Acompanhamento	3 900 000	-	-	-	3 900 000
5	Setor de Arrecadação e Pagamentos	4 400 000	1 598 666	200 000	6 198 666	135 073 829
	- Equipe de Reforma do Imposto Aduaneiro	7 770 967	31 988 695	-	39 759 622	
	- Equipe de Reforma do Imposto de Renda	3 709 677	28 506 510	-	32 216 187	
	- Equipe de Reforma dos Imps.do Sôlo e de Cons.	8 000 000	48 899 354	-	<u>56 899 354</u>	
6	Setor de Automação	7 350 000	43 287 157	3 736 289	-	54 373 446
7	Setor de Documentação e Assistência Téc.Intern.	32 992 048	-	-	32 992 048	137 793 153
	- Documentação	-	38 362 296	37 058 336	75 420 632	
	- Controle da Execução das Tarefas	-	5 817 632	-	5 817 632	
	- Assistência Técnica Internacional	-	-	23 562 841	<u>23 562 841</u>	
8	Setor de Instalações e Equipamentos	8 050 000	4 973 597	225 000	-	13 248 597
9	Setor de Legislação	6 820 000	6 765 897	16 320 165	-	29 906 062
10	Setor de Organização e Métodos	14 152 795	74 926 796	9 257 347	-	98 336 938
11	Setor de Pessoal	275 000	5 756 894	-	-	6 031 894
12	Setor de Recursos Humanos	7 850 000	14 708 223	3 379 999	-	25 938 222
13	Grupo de Trabalho de Pessoal	4 000 000	-	-	4 000 000	11 486 772
	- Setor de Administração de Pessoal	-	7 486 772	-	<u>7 486 772</u>	
14	Equipe de Pesquisas Econômicas	8 629 032	20 165 910	-	-	28 794 942
15	Escritório Regional em São Paulo	41 973 977	77 950 507	7 972 677	-	127 897 161
-	T O T A L	190 773 496	421 869 826	181 538 051	-	794 181 373

QUADRO Nº 2-B
DIÁRIAS - DEMONSTRATIVO DA DESPESA
(Pessoal vinculado à Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda)

Nº DE ORDEM	S E T O R E S	P E S S O A L			SOMA Cr\$	TOTAL Cr\$
		Dirigente	Técnico	Administrativo		
1	Coordenação Geral	3 528 590	-	-	-	3 528 590
2	Secretaria Executiva	44 100	-	194 520	-	238 620
3	Grupo da Fundação Getúlio Vargas	-	-	-	-	-
4	Setor de Acompanhamento	46 000	-	-	-	46 000
5	Setor de Arrecadação e Pagamentos	643 690	-	-	643 650	
	- Equipe de Reforma do Imposto Aguardante	1 178 840	-	-	1 178 840	
	- Equipe de Reforma do Imposto de Renda	13 262 200	3 313 800	-	16 576 000	
	- Equipe de Reforma dos Imps. do Selo e Consumo	248 400	1 807 920	-	2 056 320	20 454 810
6	Setor de Automação	249 800	342 900	-	-	592 700
7	Setor de Documentação e Assistência Téc. Internac.	207 270	-	-	207 270	
	- Documentação	-	39 600	75 000	114 600	
	- Controle da Execução das Tarefas	-	-	-	-	
	- Assistência Técnica Internacional	-	-	51 192	51 192	373 062
8	Setor de Instalações e Equipamentos	-	3 984 000	-	-	3 984 000
9	Setor de Legislação	-	-	-	-	-
10	Setor de Organização e Métodos	2 857 260	14 700	-	-	2 871 960
11	Setor de Pessoal	367 413	-	-	-	367 413
12	Setor de Recursos Humanos	6 148 800	811 800	-	-	6 960 600
13	Grupo de Trabalho de Pessoal	-	-	-	-	-
	- Setor de Administração de Pessoal	7 770 000	138 600	-	-	7 908 600
14	Equipe de Pesquisas Econômicas	-	130 115	-	-	130 115
15	Escritório Regional em São Paulo	1 963 092	3 853 800	12 600	-	5 829 492
-	T O T A L	38 515 415	14 437 235	333 312	-	53 285 962

QUADRO Nº 2-C
PASSAGENS - DEMONSTRATIVO DA DESPESA
(Pessoal vinculado à Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda)

Nº DE ORDEN	S E T O R E S	P E S S O A L			SOMA Cr\$	TOTAL Cr\$
		Dirigente	Técnico	Administrativo		
1	Coordenação Geral	2 706 875	-	-	-	2 706 875
2	Secretaria Executiva	24 750	-	137 100	-	161 850
3	Grupo da Fundação Getúlio Vargas	-	-	-	-	-
4	Setor de Acompanhamento	-	-	-	-	-
5	Setor de Arrecadação e Pagamentos	856 290	-	-	856 290	
	- Equipe de Reforma do Imposto Aduaneiro	969 299	-	-	969 299	
	- Equipe de Reforma do Imposto de Renda	25 350	128 600	-	153 950	
	- Equipe de Reforma dos Imps. do Sôlo e Consumo.	331 050	1 251 650	-	<u>1 582 700</u>	3 562 239
6	Setor de Automação	231 900	246 370	-	-	478 270
7	Setor de Documentação e Assistência Téc. Internac.	726 600	-	-	726 600	
	- Documentação	-	49 800	-	49 800	
	- Controle da Execução das Tarefas	-	-	-	-	
	- Assistência Técnica Internacional	-	1 473 003	178 323	<u>1 651 326</u>	2 427 726
8	Setor de Instalações e Equipamentos	-	1 456 780	-	-	1 456 780
9	Setor de Legislação	-	-	-	-	-
10	Setor de Organização e Métodos	496 720	105 450	-	-	602 170
11	Setor de Pessoal	8 600	-	-	-	8 600
12	Setor de Recursos Humanos	419 150	379 935	-	-	799 085
13	Grupo de Trabalho de Pessoal	39 760	-	-	39 760	
	- Setor de Administração de Pessoal	-	9 880	-	<u>9 880</u>	49 640
14	Equipe de Pesquisas Econômicas	-	-	-	-	-
15	Escritório Regional em São Paulo	1 265 010	1 761 150	51 000	-	3 077 160
-	T O T A L	8 101 354	6 862 618	366 423	-	15 330 395

9. Serviços Extraordinários

Como não poderia ser de outra maneira, durante os trabalhos da Comissão de Reforma, houve necessidade de serviços extraordinários ocasionais, notadamente de revisão de provas tipográficas, taquigrafia, datilografia, traduções, reproduções de documentos e outros da mesma família, prestados fora das horas de expediente, não raro aos sábados, domingos e feriados.

O relatório interno da Secretaria-Executiva indica as oportunidades em que tais serviços se tornaram indispensáveis, assim como o volume dos mesmos e os nomes dos servidores mobilizados para os prestarem.

O Quadro n.º 2-D, abaixo, contém especificações condensadas dos gastos correspondentes a serviços extraordinários, no total de Cr\$ 12.083.168. Considerando-se que a Comissão estêve em funcionamento 38 meses, não há exagêro algum em afirmar-se que os gastos correspondentes a serviços extraordinários representam parte mínima das despesas com pessoal, ou seja menos de 1,4%.

QUADRO Nº 2-D

SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS - DEMONSTRATIVO DA DESPESA

UNIDADE	PESSOAL ADMINISTRATIVO
Setor de Documentação e Assistência Técnica Internacional	1 856 100
Secretaria-Executiva	6 463 568
Grupo da Fundação Getúlio Vargas	3 763 500
TOTAL	12 083 168

10. Material de Consumo, Material Permanente e Equipamento

Não dispunha o Ministério da Fazenda de equipamento para instalar o pessoal da Comissão de Reforma. Mesas de trabalho, armários, máquinas de escrever, máquinas de somar, mimeógrafos, cestas para papéis imprestáveis, pequenos utensílios de escritório, como perfuradores, e até mesmo livros de referência e de consulta, como dicionários e outros, teve a Fundação Getúlio Vargas de adquirir, a pouco e pouco, segundo as necessidades do serviço da Comissão.

O Quadro n.º 3, abaixo, discrimina os montantes despendidos pela Fundação com material de consumo, material permanente e equipamento. Cumpre lembrar que todo o material permanente, móveis, arquivos, mesas, máquinas de escrever e de calcular, adquirido pela Fundação Getúlio Vargas e usado pela Comissão, foi entregue à Direção-Geral do Ministério da Fazenda em perfeito estado de conservação e redistribuído a vários órgãos e dependências do Ministério, preenchendo lacunas e satisfazendo a necessidades, algumas das quais já em fase de extrema agudeza.

QUADRO Nº 3

MATERIAL - DEMONSTRATIVO DA DESPESA

DISCRIMINAÇÃO	IMPORTÂNCIA Cr\$
Material de Consumo	50 447 060
Material Permanente, Instalações e Equipamentos	104 586 368
TOTAL	155 033 428

11. Publicações

Havendo lançado 35 livros, cujas páginas somadas atingem a 9.170 e cujos exemplares impressos montaram a 165.200, e havendo editado, por outro lado, para circulação interna, numerosos trabalhos sob forma mimeográfica, a Fundação Getúlio Vargas despendeu com êsse item a importância de Cr\$ 237.039.182.

Considerando-se que a grande maioria das obras editadas representa instrumentos de trabalho fiscal postos espontânea e gratuitamente nas mãos daqueles servidores do Ministério que aplicam as leis tributárias e necessitam de tais instrumentos, os gastos com as publicações tampouco devem ser considerados despesas de custeio. Ao contrário: foram investimentos oportunos e necessários, que já estão produzindo e continuarão a produzir dividendos compensadores para a administração fiscal federal.

QUADRO Nº 4

PUBLICAÇÕES - DEMONSTRATIVO DA DESPESA

DISCRIMINAÇÃO	IMPORTÂNCIA Cr\$
Matéria-prima	77 795 634
Composição e impressão	149 424 143
Encadernação	9 396 205
Desenhos e clichês	200 000
Revisão extraordinária	223 200
TOTAL	237 039 182

12. Serviços de Terceiros e Encargos Diversos

Os Quadros n.ºs 5 e 6, abaixo, especificam os serviços de terceiros e os encargos diversos pagos pela Fundação Getúlio Vargas durante a vida da Comissão de Reforma e pertinentes a suas atividades.

QUADRO Nº 5
SERVIÇOS DE TERCEIROS - DEMONSTRATIVO DA DESPESA

DISCRIMINAÇÃO	IMPORTÂNCIA Cr\$
Consertos, recuperação e conservação de máquinas, aparelhos e visturas	7 497 888
Locação de imóveis e despesas de condomínio	91 243 383
Programa de trabalho por tarefa	8 200 000
Adaptações e reparos em dependências da CRMF	7 599 823
Serviços de dactilografia, mimeografia e outros	8 660 799
Serviços de divulgação, de impressão e de encadernação de documentos	3 165 154
Serviços de limpeza	5 579 040
Telefone, telefonemas, telegramas, radiogramas, porte-postal etc.	5 430 758
Transporte de pessoas a serviço da CRMF	6 368 713
Transporte de móveis, encomendas, cargas etc.	1 838 587
TOTAL	145 584 145

QUADRO Nº 6
ENCARGOS DIVERSOS - DEMONSTRATIVO DA DESPESA

DISCRIMINAÇÃO	IMPORTÂNCIA Cr\$
Despesas miúdas de pronto pagamento	6 555 542
Hospedagem de técnicos a serviço da CRMF	5 697 956
Outros encargos, inclusive contribuições de previdência	11 189 236
TOTAL	23 442 734

13. Tarefas Especiais

Além dos trabalhos a cargo de seus Setores, a Comissão de Reforma levou a efeito, ou fez executar, mediante contratos com instituições ou indivíduos, várias tarefas especiais, destacando-se, dentre elas, cursos de treinamento e elaboração de anteprojetos e estudos.

Os cursos, todos ministrados a grupos de servidores do Ministério da Fazenda, na Guanabara e em São Paulo, e os anteprojetos e estudos, todos ligados à reforma do Ministério e do Sistema Tributário Nacional, bem como os custos respectivos constam, itemizadamente, do Quadro n.º 7.

Cumpra acrescentar que se incluem, entre as tarefas especiais, os dois censos do pessoal fazendário que a Comissão mandou fazer na Guanabara e em São Paulo.

QUADRO N.º 7
TAREFAS ESPECIAIS

DISCRIMINAÇÃO	est	est	est
<u>Treinamento de Pessoal</u>			
Cursos realizados pelo Setor de Recursos Humanos			
Treinamento de Supervisores	10 802 640		
Formação de Instrutores	950 000		
Liderança de Reuniões	760 000		
Coordenação de Treinamento	360 000		
Treinamento Básico de Instrutores ...	<u>1 790 000</u>	14 662 640	
Curso realizado pela EBAP			
Treinamento de Agentes Fiscais do Imposto de Renda		8 970 050	
Cursos realizados pela EIAP			
Administração e Política Tributária e Administração e Política Aduaneira		20 505 036	
Programa de Treinamento de Pessoal		405 000	
Expansão do Programa de Treinamento de Supervisores		<u>13 216 800</u>	57 759 526
<u>Censo do Pessoal Fazendário</u>			
Na Guanabara		6 181 500	
Em São Paulo		<u>2 500 000</u>	8 681 500
<u>Elaboração de Anteprojetos e Estudos</u>			
Código do Imposto de Renda		3 600 000	
Código do Processo Tributário		12 000 000	
Comissão do Processo Tributário		4 360 000	
Discriminação Constitucional de Rendas - Sistema Tributário Nacional		37 000 000	
Documento sobre atividades de automação		<u>1 440 000</u>	<u>58 400 000</u>
TOTAL			124 841 026

14. Custeio de Atividades Próprias do Ministério da Fazenda

Por circunstâncias mencionadas em outra parte do presente relatório, o Ministério da Fazenda teve necessidade de lançar mão de recursos da Comissão de Reforma para atender a despesas inadiáveis, alheias aos trabalhos da Comissão e pertinentes às operações fiscais. Extraímos do relatório minucioso que sobre os gastos apresentou a Secretária-Executiva da Comissão as informações em seguida expostas. Independentemente dos gastos para cumprimento dos encargos específicos previstos no convenio, a conta do crédito deferido a F.G.V., foram colocados diversos recursos à disposição do Ministério para custeio de serviços fazendários, pagos diretamente pela Fundação Getúlio Vargas, ou despesas inerentes à administração fiscal ordinária, não atinentes aos trabalhos de reforma.

Além disso, a Comissão de Reforma foi incumbida pelo Ministério da Fazenda de implantar algumas das recomendações feitas por ela mesma, como por exemplo, o pagamento do pessoal civil através da rede bancária, a arrecadação dos tributos federais igualmente pela rede bancária, a preparação dos trabalhos básicos do Cadastro de Contribuintes e vários outros.

Com a implantação de serviços recomendados pela própria Comissão, ou simplesmente sugeridos pelo Ministério da Fazenda, a Fundação Getúlio Vargas despendeu a importância de Cr\$ 71.315.951, sendo Cr\$ 27.182.736 correspondentes ao Cadastro Geral de Contribuintes, Cr\$ 33.689.697, à implantação do Plano de Pagamento do Pessoal Civil pela Rede Bancária, e Cr\$ 10.443.518, à implantação do Plano de Simplificação de Rotinas Mecanizadas na Delegacia Regional de Rendas Internas na Guanabara (v. itens 2, 13 e 14 do Quadro n.º 8).

A lista completa dos gastos feitos pela Fundação, com os recursos da Comissão de Reforma, para custear atividades próprias do Ministério da Fazenda, consta do Quadro n.º 8.

QUADRO Nº 8

CUSTEIO DE ATIVIDADES PRÓPRIAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	IMPORTÂNCIA Cr\$
1	Ajuda financeira para solução de problemas urgentes do Ministério da Fazenda	171 405 356
2	Implantação do Cadastro Geral de Contribuintes	27 182 736
3	Serviços extraordinários para desaccumulação de processos na Diretoria da Despesa Pública	13 044 156
4	Obras de reparo do Arquivo situado na Av. Venezuela	21 990 000
5	Concurso de Agente Fiscal do Imposto de Renda em 1964 e 1965	11 000 000
6	Diárias aos técnicos fazendários do Estado do Rio Grande do Sul, chamados pelo Ministro da Fazenda para discussão do Anteprojeto do Sistema Tributário Nacional	4 800 000
7	Diárias e passagens a funcionários do Conselho Técnico de Economia e Finanças, em missão de coleta de dados nos Estados, sobre a arrecadação do Imposto de Vendas e Consignações	1 146 440
8	Desembarço na Alfândega do Rio de Janeiro de material destinado à Casa da Moeda	1 079 195
9	Serviços extraordinários na Diretoria da Despesa Pública para efeito da implantação do Plano de Pagamento do Pessoal Civil pela Rede Bancária	2 165 000
10	Diárias e passagens a funcionários do Ministério em missão no Congresso Nacional ou em repartições fazendárias, na coordenação de providências para implantação dos Planos de Pagamento e Arrecadação pela Rede Bancária	1 234 000
11	Gabinete do Ministro e Direção-Geral: reforma de móveis, conserto de automóveis, confecção de carimbos etc.	5 105 326
12	Hospedagem de técnicos, convidados pelo Ministro da Fazenda para debates sobre o Anteprojeto do Imposto de Renda, e respectiva retribuição..	1 875 004
13	Implantação do Plano de Pagamento do Pessoal Civil pela Rede Bancária	33 689 697
14	Implantação do Plano de Simplificação de Rotinas Mecanizadas na Delegacia Regional de Rendas Internas na Guanabara	10 443 518
15	Instalação do Núcleo Regional de Treinamento em São Paulo	19 931 749
16	Desaccumulação de processos na Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo	2 636 200
17	Serviços de datilografia na Delegacia Regional de Rendas Internas em São Paulo	1 200 000
	TOTAL	329 928 377

15. Fôrça de Trabalho

Em cadência com o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão de Reforma, o pessoal a seu serviço variou, em número e qualidade, de mês para mês.

Ao instalar-se, em outubro de 1963, contava a Comissão com apenas 15 servidores. Este número cresceu mensalmente até dezembro de 1965, quando atingiu o máximo de 163. A partir de então, e à medida que as tarefas se completavam ou passavam às fases de revisão e polimento, o número de pessoas empregadas pela Comissão começou a declinar rapidamente.

Ao encerrar suas atividades em novembro de 1966, ao término do contrato, a fôrça de trabalho da Comissão estava reduzida a 51 pessoas. De dezembro de 1966 a março de 1967, período em que permaneceram em atividade o Setor de Documentação (a fim de completar a tarefa de publicar os livros integrantes da série preparada pela Comissão) e a Secretaria-Executiva, o pessoal sofreu novas reduções, caindo para 16.

O Quadro n.º 9 abaixo indica, mês a mês, de outubro de 1963 a dezembro de 1966, a fôrça de trabalho mensal de que dispôs a Comissão de Reforma.

QUADRO N.º 9
PESSOAL A SERVIÇO DA COMISSÃO DE REFORMA
DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

MESES	A N O S			
	1963	1964	1965	1966
Janeiro	-	55	130	158
Fevereiro	-	57	133	151
Março	-	74	135	129
Abril	-	80	141	111
Maio	-	83	152	103
Junho	-	87	150	99
Julho	-	92	144	82
Agosto	-	101	145	81
Setembro	-	116	153	71
Outubro	15	117	158	52
Novembro	39	116	161	51
Dezembro	45	124	163	19

16. Análise das Despesas de Pessoal

Decomposta em termos de homens-mês e homens-hora, a força de trabalho da Comissão apresenta os algarismos constantes dos quadros n.ºs 10 e 11, reproduzidos a seguir, os quais permitem o cálculo de custos unitários médios mais expressivos do que a simples relação das tabelas de salários e gratificações adotadas.

QUADRO N.º 10

PESSOAL A SERVIÇO DA COMISSÃO DE REFORMA,
EM TERMOS DE HOMENS-HORA

MESES	H O M E N S - H O R A			
	A N O S			
	1963	1964	1965	1966
Janeiro	-	8 855	20 930	25 438
Fevereiro	-	9 177	21 413	24 311
Março	-	11 914	21 735	20 769
Abril	-	12 880	22 701	17 871
Maió	-	13 363	24 472	16 583
Junho	-	14 007	24 150	15 939
Julho	-	14 812	23 184	13 202
Agosto	-	16 261	23 345	13 041
Setembro	-	18 676	24 633	11 431
Outubro	2 415	18 837	25 438	8 372
Novembro	6 279	18 676	25 921	8 211
Dezembro	7 245	19 964	26 243	3 059

QUADRO N.º 11

PESSOAL A SERVIÇO DA COMISSÃO DE REFORMA,
POR ANO, EM TERMOS DE HOMENS-MÊS E HOMENS-HORA

A N O S	HOMENS-MÊS	HOMENS-HORA
1963	99	15 939
1964	1 102	177 422
1965	1 765	284 165
1966	1 107	178 227
TOTAL	4 073	655 753

Para a elaboração dos quadros retro (n.ºs 10 e 11), tomou-se por base o fato de a Comissão exigir do pessoal administrativo o mínimo de 7 horas diárias de trabalho, de segunda a sexta de cada semana. Cumpre esclarecer, todavia, que o pessoal dirigente e o pessoal técnico trabalhavam, em regra, mais de 8 horas por dia e mais de 40 por semana. Conseqüentemente, a base de 7 horas diárias e 35 semanais, adotada para o cálculo dos algarismos constantes dos quadros referidos, representa uma *subestimativa*, sendo, portanto, superválida quanto aos custos unitários, médios, *estimados* (homem-mês, Cr\$ 210.460; homem-hora Cr\$ 1.300). Se se apurassem, efetivamente, as horas extraordinárias de trabalho (não remuneradas) dos quadros dirigente e técnico, os custos unitários passariam a ser *reais* e sensivelmente mais baixos.

Ao todo, embora não simultaneamente, estiveram a serviço da Comissão de Reforma 287 diferentes pessoas durante os 38 meses de seu funcionamento. Algumas trabalharam apenas dias, outras, apenas meses; muitas foram mudadas de setor uma e mais vezes, segundo as necessidades e conveniências do serviço. Os que permaneceram na Comissão por período igual ou superior a 24 meses representam aproximadamente a metade do total.

Abrangendo gratificações, salários, diárias, passagens, e serviços extraordinários, os gastos de pessoal, como já vimos, montam a Cr\$ 874.880.898.

Admitindo-se, para argumentar, que cada Setor ou unidade tivesse contado durante todo o período de existência da Comissão com o número total de funcionários que nêles trabalharam, o custo médio, mensal, por setor e por funcionário seria indicado no quadro seguinte:

PESSOAL	DESPESA	Nº	DESPESA MÉDIA	
			MENSAL (38 meses)	MENSAL POR FUNCIONÁRIO
Dirigente	237 390 265	22	6 247 112	283 959
Técnico	443 169 679	138	11 662 360	84 509
Administrativo	194 320 954	127	5 113 709	40 265
TOTAL	874 880 898	287	23 023 181	408 733

17. Considerações Finais

Em resumo, de acôrdo com os demonstrativos constantes dêste capítulo e os comprovantes respectivos, já submetidos ao Ministério, a Fundação Getúlio Vargas recebeu do Ministério da Fazenda a importância total de Cr\$ 1.991.829.460, da qual destinou Cr\$ 1.560.821.413 às atividades de reforma pròpriamente ditas, e Cr\$ 329.928.377 a atividades próprias do Ministério da Fazenda, devolvendo o saldo de Cr\$ 101.079.670.

Em forma contábil, a síntese final é a seguinte :

HISTÓRICO	DÉBITO Cr\$	CRÉDITO Cr\$
Recebido pela Fundação Getúlio Vargas		1 991 829 460
Gastos da Reforma do Ministério da Fazenda	1 560 821 413	
Custeio de atividades próprias do Ministério da Fazenda	<u>329 928 377</u>	<u> </u>
Subtotal	1 890 749 790	1 991 829 460
Saldo recolhido ao Tesouro Nacional	<u>101 079 670</u>	<u> </u>
TOTAL	1 991 829 460	1 991 829 460

Nada obstante, se, além da importância correspondente ao "custeio de atividades próprias do Ministério da Fazenda", se excluïrem do total despendido pela Fundação Getúlio Vargas as despesas correspondentes a "material permanente" e "publicações", Cr\$ 104.586.368 e Cr\$ 237.039.182, respectivamente, que se podem equiparar a gastos de capital, o *custo real* da reforma do Ministério da Fazenda pròpriamente dita montou apenas a Cr\$ 1.219.195.863.

FINALE

A alma do conhecimento pode nada mais representar do que a própria encarnação da inverdade. Por mais elegante e memorável que seja, a brevidade jamais consegue fazer justiça, em a natureza das coisas, a todos os fatos de uma situação complexa. Versando sobre tais temas, somente se consegue ser breve a poder de omissões e simplificações. Em muitos casos, a omissão e a simplificação auxiliam-nos a compreender, sem dúvida, mas a compreender a coisa errada, pois nossa compreensão pode ser apenas das noções do abreviador, cuidadosamente dispostas — não da realidade vasta e ramificada, de que essas noções foram arbitrariamente condensadas.

Mas a vida é breve — a informação infinita. Ninguém dispõe de tempo para tudo. Na prática, geralmente somos forçados a escolher entre uma exposição indevidamente breve e a ausência total de exposição. A abreviação é um mal necessário. Cabe ao abreviador desempenhar da melhor maneira possível uma tarefa que, embora intrinsecamente má, ainda assim é melhor do que nada. Cumpra-lhe aprender a simplificar, — sem ir, porém, ao extremo da falsificação. Cumpra-lhe concentrar sobre os pontos essenciais da situação, sem ignorar, entretanto, demasiados aspectos laterais que qualificam uma realidade. Desta maneira, pode conseguir captar e expressar, nunca a verdade inteira (uma vez que a verdade inteira sobre qualquer assunto importante é incompatível com a brevidade), mas consideravelmente mais do que as danosas frações de verdade e meias-verdades, que sempre têm representado a moeda corrente do pensamento.

ALDOUS HUXLEY, in *Brave New World Revisited* (prefácio)

FINALE

1

A *Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia* chamou-se êste *Relatório Final*. Algumas considerações parecem tópicas nas últimas páginas, não à guisa de conclusões, tampouco sob a forma de recomendações, mas a título de esclarecimentos adicionais.

Em primeiro lugar, é preciso explicar o título, talvez demasiado ambicioso. Faz-se referência no *Prefácio* a um “leitor hipotético” — categoria dada ao que lesse êsse relatório de princípio a fim. Cremos que o “leitor hipotético” prescindiria de explicações sôbre o título descritivo dado ao relatório final da Comissão de Reforma. Mas, no caso, o que conta é o leitor provável, ou mais precisamente, o leitor real — interessado apenas em relancear o olhar pelo sumário, ou ler, saltando parágrafos, determinados capítulos. Ora, ao leitor real, o título valorativo poderá causar estranheza. Por que não simplesmente *Relatório Final*, fazendo *pendant* com o título da primeira publicação, *Relatório Preliminar*? — indagará êle.

É a êste leitor real, desinteressado mas crítico, que se deve uma explicação.

A história da reforma do Ministério da Fazenda, narrada nestes capítulos, não se limita à exposição cronológica, factual, administrativa e prosaica dos acontecimentos. Como história, é mais do que isso. Mas, como *relatório administrativo*, deixa muito a desejar. A tarefa historiada subdividiu-se em centenas de subtarefas e estas, por sua vez, em milhares de pequenas operações subsidiárias ou complementares, muitas delas pertencendo mesmo ao nível ancilar.

Da combinação e do encadeamento de tudo isso é que surgiu, afinal, aquilo a que neste relatório se chama "Reforma do Ministério da Fazenda".

O simples arrolamento, em estilo de guia de telefones, das tarefas miúdas e grandes, principais e acessórias, que se somaram para perfazer a "reforma", tomaria vintenenas e vintenenas de páginas, talvez a quarta parte desta publicação.

Torna-se, pois, impositiva a conclusão de que o *Relatório Final* não se refere, nem de leve, a grande parte da cadeia de medidas e providências que, embora nêles omitidas, estão difusa e indistintamente presentes no todo relatado.

Per contra, o texto do relatório não é uma procissão de efemérides registradas em ordem cronológica. Os fatos expostos são freqüentemente apreciados, ou por meio da intercalação de comentários, categorias de juízos e comparações, ou por meio de moderada invocação de pontos de vista e ensinamentos doutrinários. Note-se, contudo, que os poucos casos em que a narração interpola argumentos de autoridade, as citações surgem sóbria e discretamente, não podendo jamais ser confundidas com exercícios de pirotecnia intelectual. Em outras palavras, *A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia* não tem pretensões literárias, muito menos a de ser repositório de erudição. É apenas um relato comentado, honesto, deliberadamente simples, da tarefa que o título enuncia.

2

A Comissão de Reforma encerra com esta a sua série de 35 publicações lançadas sob a forma de livros. Apesar de todo êsse esforço de divulgação, não transmitiu à sua clientela um documentário, já não diremos exaustivo, mas apenas suficientemente amplo para permitir avaliação aproximativa do volume do trabalho realizado e da multiplicidade das tarefas componentes.

Elaborado para descrever o quadro geral dêsse trabalho, é bem de ver que o presente relatório, como os *icebergs*, apresenta uma parte *visível* muitas vêzes menor do que a parte *submersa*.

Não deve, pois, ser considerado como descrição completa do longo e complicado processo que seu título sugere — *A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia*.

Todavia, a circunstância de ser apenas um registro panorâmico e extremamente sucinto das atividades da Comissão de Reforma não obstaculiza a inclusão, no título, do complemento "*sua Metodologia*". Em verdade, êste relatório expõe a estratégia e a tática, isto é, a metodologia adotada pela Fundação Getúlio Vargas para enfrentar e levar a térmo a reforma do Ministério da Fazenda. Essa metodologia não foi, por assim dizer, "premeditada": emergiu da conjuntura cambiante a que teve de se ajustar, às vèzes inopinadamente, a Comissão de Reforma.

3

A própria Fundação Getúlio Vargas, responsável pela Comissão de Reforma, encontra na leitura do presente relatório lições e ensinamentos que lhe facultam ampliar e testar sua experiência em matéria de reorganização administrativa.

Como a atividade reformadora, neste caso, não conta com padrões universais e válidos, mas ainda depende, essencialmente, do método empírico do *trial and error*, cada tarefa reorganizadora é um conglomerado de situações misteriosas, que o operador tem que arrostar como "mares nunca dantes navegados". Procede-se com extrema cautela, corrigindo e retificando o curso dos trabalhos *en la marcha*, segundo os obstáculos ou fatores favoráveis encontrados.

Com isto, a Fundação Getúlio Vargas confessa, lealmente, que, quando aceitou as obrigações previstas no contrato celebrado com o Ministério da Fazenda, não conhecia nenhuma fórmula secreta ou infalível para reformar o aparelho fiscal da União.

Em verdade, ao enfrentar a complexa tarefa contratada, a Fundação Getúlio Vargas tinha a seu favor, exclusivamente, o desejo honesto de executá-la exemplarmente. O *modus faciendi*, isto é, a *metodologia* seria descoberta, retificada e ajustada — como efetivamente ocorreu — durante o *processus* reorganizador. Por entre as inúmeras dúvidas pairantes, contava a Fundação com uma cer-

teza teimosa: a de que era indispensável conhecer os fatos em sua intimidade e, para isso, os procedimentos intelectuais recomendados eram a dúvida cartesiana e a pesquisa organizada. Tôdas as propostas, boas ou más, tôdas as recomendações, judiciosas ou insustentáveis, tôdas as opções, sábias ou passáveis, apresentadas pela Comissão de Reforma ao Ministério da Fazenda, tiveram por base a análise dos fatos revelados ou confirmados pelas pesquisas. A reforma do Ministério da Fazenda não foi guiada por meros princípios livrescos, nem pela transplantação incrítica de fórmulas que alhures vingaram em frutos. Em certo sentido, a Comissão de Reforma funcionou como laboratório de pesquisas e centro de verificação de hipóteses.

4

Eis um subproduto valioso da Comissão de Reforma, que cumpre destacar — a sua ação como campo de treinamento.

O Ministério da Fazenda, contando com 25.800 servidores, dispondo de 5.131 agentes fiscais distribuídos por todos os quadrantes do país e de uma rede de 2.134 agências arrecadadoras, cobrindo tôda a parte do território nacional mais ou menos economicamente produtiva, mostrava-se pouco responsivo à idéia de “treinamento em serviço” e “para o serviço”.

Em pequena escala, não obstante, a Comissão de Reforma desempenhou as funções de dispositivo de treinamento. É inegável que a maioria dos funcionários fazendários convocados para servir à Comissão de Reforma se compunha de homens e mulheres considerados aptos para o desempenho satisfatório das tarefas que lhes eram confiadas.

O ambiente motivador da Comissão, o desafio dos problemas identificados ou desnudados pelos estudos, a confirmação da ineficiência geral do Ministério, a evidência contundente da sonegação, da evasão, do contrabando e do descaminho, enfim, de tôdas as modalidades de fraudes fiscais — tudo isso, destacado e evidenciado pelas pesquisas, atuou à maneira de poderoso dispositivo de alargamento de experiências e de revisão de pontos de vista, agu-

quando a capacidade profissional dos colaboradores da Comissão de Reforma, pertencentes, quase todos, aos quadros do Ministério.

Pode afirmar-se com segurança, até com ênfase, que todos os servidores do Ministério da Fazenda que colaboraram com a Comissão de Reforma retornaram a seus misteres habituais intelectualmente mais ricos e funcionalmente mais capazes. A passagem pelos setores da Comissão foi, para todos eles, um curso intensivo de administração fiscal.

Ainda aqueles que, não participando diretamente dos trabalhos de reforma, foram convocados para viagens aos Estados Unidos sob a égide da Comissão, hoje são servidores mais competentes do Ministério da Fazenda do que eram antes.

As publicações da Comissão, similarmente, dilataram seu poder de treinamento, propagando fatores de expansão, estímulo e consolidação de competência em matéria de administração fiscal a milhares de servidores do Ministério da Fazenda.

Até a Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP), da Fundação Getúlio Vargas, tem disputado publicações da Comissão de Reforma para distribuir como livros de leitura aos alunos latino-americanos, brasileiros e não brasileiros, de seus cursos de pós-graduação.

A propósito das funções colaterais que a Comissão de Reforma desempenhou como laboratório administrativo e centro de treinamento, merece atenção particular o depoimento escrito da Secretaria-Executiva em seu relatório interno, prestado a título de "Consideração Final", nos termos seguintes:

"Não cabe à Secretaria-Executiva o julgamento da grande tarefa realizada pela Comissão de Reforma. No entanto, pela sua posição, como centro de canalização de contatos, para onde fluíram todos os assuntos, pôde acompanhar, naturalmente, as fases de desenvolvimento das tarefas, o desempenho individual dos trabalhos realizados, as discussões, debates, sugestões etc.

"Está, assim, em condições de afirmar que, na realização de suas tarefas específicas, a Comissão de Reforma representou a maior experiência e oportunidade de treinamento e aperfeiçoamento a todos quantos tiveram participação nos trabalhos.

“De observação própria, a começar pela Secretaria-Executiva, é de se considerar a equipe de datilógrafos constituída, treinada e aperfeiçoada pela Comissão.

“Habituaados a officios simples, que, em geral, constituíam a maior tarefa de datilografia nas repartições, à equipe de datilógrafos da Comissão foi proporcionada experiência em trabalhos maiores e diversificados: mensagens, exposições de motivos, relatórios, anteprojetos de lei, de atos complementares, projetos de decreto, preparo de estênceis, quadros, tabelas, levantamentos de rotinas etc.

“Além da aquisição de novas técnicas e de aperfeiçoamento quanto aos requisitos de habilidade, estética, velocidade, é de se ressaltar a soma de conhecimentos obtida com a própria confecção dos trabalhos. É uma contribuição que conta no acervo de serviços da Comissão, sobretudo sendo notória a deficiência de elementos qualificados nos trabalhos de datilografia do Ministério.

“Igual observação é válida quanto a funcionários de outras atividades (escriturários, oficiais de administração etc.). O exercício na Comissão representou aquisição de conhecimentos novos, no contato com elementos e aspectos de trabalho, de pesquisa, análise, organização, não integrantes da rotina de suas tarefas nas repartições. Conceitos, métodos de trabalho, visão conjunta das atividades ministeriais, de funcionamento da máquina fazendária, são, em síntese, o trabalho de valorização, aprimoramento e aperfeiçoamento proporcionado pela Comissão.

“A Comissão de Reforma recebeu, em maioria, funcionários capazes, eficientes, responsáveis, mas utilizados, em alguns casos, num trabalho estanque, isolado em sua repartição de origem. Restitui ao Ministério um corpo de funcionários com as mesmas qualidades básicas, mas com uma experiência ampla, mais diversificada, num verdadeiro trabalho de equipe, com maior perspectiva de ação e de trabalho. E nessa magnífica oportunidade de trabalho, não poderia ser pôsto à margem o aspecto de relações humanas no trabalho processadas harmônicamente, sem competição, em regime de entendimento franco,

leal, graças a cada um, é certo, mas sobretudo, pelo comando seguro, positivo e constante de que dispôs a Comissão na figura de seu Presidente, pela clarividência com que atuou a Coordenação Geral com todos os Setores, ao lado de Coordenadores experientes, altamente capacitados em tarefas de planejamento, organização e administração.”

5

O título desta publicação — *A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia* — poderia sugerir a noção falsa de que a Fundação Getúlio Vargas levou a cabo uma tarefa completa e definitiva de reforma, nada deixando por fazer. Seria lamentável confundir o leitor com essa impressão.

Como qualquer reforma administrativa, a do Ministério da Fazenda é *um processo permanente*. O que a Fundação Getúlio Vargas fez, através da Comissão, foi apenas iniciar, executar ou identificar as etapas essenciais do processo. Compete ao Ministério da Fazenda adaptar-se ao processo, reajustar aos poucos o que a experiência mandar reajustar, buscar e realizar as etapas conseqüentes, muitas delas imprevisíveis no momento, enfim, perseverar no afã de reforma, acautelar-se contra o arcaísmo, manter-se alerta em relação ao progresso da administração fiscal e estimular a criatividade de seus próprios quadros permanentes. É provável que várias das inovações propostas agora pela Comissão caíam em obsoletismo em futuro próximo e devam ser substituídas por procedimentos melhores. Em suma, reorganização administrativa é um processo dinâmico e sem fim.

6

Visto em sua presente configuração, o Governo Federal — fundidos nesta expressão os Três Podêres — é uma grande empresa politécnica montada para proteger e perpetuar a comunidade brasileira, promover e desenvolver o seu bem-estar — em suma, aumentar o quinhão de segurança econômica e participação cultural de cada um de seus habitantes.

Embora muito importante, o Ministério da Fazenda é apenas uma das dezesseis colunas mestras em que repousa o Poder Executivo.

Dispensam-se, assim, complicados raciocínios lógicos para demonstrar, com nitidez dominadora, que a reforma do Ministério da Fazenda, por mais oportuna, equilibrada e sofisticada que fôsse, não bastaria para assegurar, nem manter, nem sequer aumentar apreciavelmente, *per se*, a eficiência da formidável empresa que é o Governo da União.

Para atingir ao grau de eficiência e fluência administrativa que o País requer e merece, o Governo Federal tem que ser reformulado na totalidade. Cumpre que a chamada Reforma Administrativa, com R e A maiúsculos, se transfigure num processo funcional, dinâmico e não meramente verbal, e se inclua entre as preocupações prioritárias dos Podêres Públicos, até vencer as barreiras passivas dos *interesses criados* e conciliar, se possível, as reivindicações ativas dos *direitos adquiridos*, sendo que, quando se reforma qualquer instituição, freqüentemente os *interesses criados* procuram desaguar nos *direitos adquiridos*, tornando-se assim menos identificáveis e mais resistentes.

Não cabe aqui oferecer recomendações espontâneas sobre o *modus faciendi* da Reforma Administrativa do Governo Federal. Felizmente, como não há problemas insolúveis neste setor, deve encarar-se com otimismo o desenvolvimento do processo, que, embora datando oficialmente de 1952, só veio a receber o sinal verde das autoridades competentes em 25 de fevereiro de 1967, com o advento do Decreto-Lei n.º 200, várias vezes citado no presente relatório.

Fôra desperdício de palavras acrescentar que a Fundação Getúlio Vargas, ao submeter ao Ministério da Fazenda êste *Relatório Final*, — efeito e comprovação do cumprimento da missão contratada, — pretendesse insinuar com isso que a reforma do Ministério vingará em frutos abundantes e sazoados, quaisquer que sejam os rumos tomados pela Reforma Administrativa Geral.

É razoável supor que, dentro de sua esfera, o Ministério da Fazenda passará — na verdade já passou — a funcionar melhor co-

mo aparelho fiscal. À *la longue*, porém, a sorte de sua reforma está intimamente ligada aos destinos da Reforma Geral.

7

Cabe, ainda, uma referência à Comissão de Reforma como agência executiva. Em princípio, a Comissão de Reforma era, ou deveria ser, uma unidade essencialmente assessôra. Tocava-lhe determinar os fatos, identificar as causas e falhas e recomendar os corretivos. Não lhe cabia, porém, nessa qualidade de órgão assessor, passar do assessoramento à execução.

Aqui emerge uma das novidades "heréticas" da Comissão de Reforma. Seguindo os cânones doutrinários conhecidos, as unidades assessôras não devem resvalar do papel de diagnosticadores e conselheiros para o terreno concreto da execução.

Frederick Winslow Taylor, *the Father of Scientific Management*, por exemplo, era taxativo a respeito: o consultor administrativo, ou *systematizer*, como êle dizia, deve ater-se exclusivamente às recomendações escritas. É ao pessoal permanente da unidade reorganizada que cabe a função de pôr em prática as recomendações dos especialistas em Organização & Métodos.

Concitada pelo Ministério da Fazenda, a Comissão de Reforma não pautou, entretanto, suas atividades pelos ensinamentos peremptórios de Taylor. Ao contrário: assessorou e executou. Isso aconteceu pelo menos em três instâncias, a saber:

1 — o pagamento do pessoal civil, inclusive os aposentados e os pensionistas, pela rede bancária (oficial e particular);

2 — a implantação do Cadastro Geral de Contribuintes;

3 — a arrecadação dos impostos federais pela rede bancária (oficial e particular), com o conseqüente e progressivo fechamento das agências arrecadadoras existentes, notadamente as exatorias federais.

Nos três casos, foi a Comissão de Reforma solicitada pelo Ministério da Fazenda a *implantar* as suas próprias recomendações.

Como os resultados até agora observados são positivos, ficou demonstrado, até segunda ordem, que o rígido ponto de vista taylorista é susceptível de reinterpretação.

8

A flexibilidade administrativa e institucional da Comissão de Reforma deu-lhe ainda condições para desempenhar tarefas que, embora relacionadas com o funcionamento do Ministério da Fazenda, não estavam previstas, mesmo implicitamente, nos termos do contrato de prestação de serviços técnicos.

Já nos referimos ao papel da Comissão de Reforma como órgão executivo de vários serviços. Nessas instâncias, a Comissão de Reforma atuou como dispositivo de refôrço ou de ação operacional do Ministério da Fazenda, em colaboração com os órgãos permanentes dêste. Na maioria dos casos, apenas abriu caminho, isto é, instalou serviços que, uma vez em funcionamento, foram transferidos aos órgãos componentes para mantê-los e desenvolvê-los.

Mas, a Comissão de Reforma serviu ao Ministério da Fazenda também como agência de financiamento de atividades necessárias e urgentes, para as quais, no momento, o Ministério carecia de recursos orçamentários. No Capítulo sôbre *Custos* do presente relatório, há uma relação das despesas feitas pelo Ministério da Fazenda e pagas pela Fundação Getúlio Vargas com os recursos destinados à reforma do Ministério. A ductibilidade da Comissão e os termos do contrato permitiram a prestação dêste serviço, digamos, de expediente financeiro, habilitando o Ministério a tomar, prontamente, medidas inadiáveis ou imprevistas. Não fôra a existência da Comissão de Reforma, ficariam na dependência de procedimentos tradicionais e lentos, como a abertura de crédito especial, a distribuição dos recursos, a possível negociação de contratos, igualmente sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas. Em suma: procedimentos que, embora rotineiros e justificáveis como protetores dos negócios públicos, nem por isso deixam, pela exigência de formalidades legalísticas e processuais, de tolher a ação do Poder Executivo, impedindo-o às vêzes de agir com a presteza que determinadas providências demandam.

O histórico das relações da Fundação Getúlio Vargas com o Ministério da Fazenda, concernente ao cumprimento do contrato de prestação de serviços técnicos, inclui e documenta, assim, mais essa modalidade de utilização de grupos de trabalho criados informalmente, como a Comissão de Reforma.

Em várias oportunidades o Ministério da Fazenda recorreu legitimamente à Fundação Getúlio Vargas, não para lhe pedir assistência técnica, que era a missão precípua da Comissão de Reforma, mas para obter assistência financeira, ocorrência providencial que, quando muito, poderia ser considerada subproduto imprevisto.

Em resumo, a Comissão de Reforma prestou ao Ministério da Fazenda três modalidades distintas de assistência, duas das quais não estavam previstas no contrato.

A primeira modalidade consistiu na assistência técnica ortodoxa, objeto do contrato; a segunda consistiu na participação em serviços operacionais, como no da implantação da arrecadação dos impostos federais pela rede bancária; a terceira consistiu na mencionada assistência financeira.

É certo que o Ministério teria resolvido os problemas emergentes que o levaram a utilizar recursos da Comissão de Reforma. Mas, não é menos certo que, sem essa alternativa, as soluções seriam demoradas e, em certos casos, a demora as tornaria preempertas ou demasiado tardias.

9

Finalmente, a Fundação Getúlio Vargas registra sua satisfação pelo fato de, mesmo sem auferir qualquer *remuneração real* pela tarefa executada, haver tido a honra de ser ouvida e acatada em matérias tão importantes, como sejam, entre outras, a Reforma Tributária Nacional (Parte II deste relatório), a Reforma Tributária Federal e a Reestruturação do Ministério da Fazenda (Partes III e IV deste relatório).

Valeu a pena.

ANEXOS

ANEXO N.º 1

PRINCIPAIS TAREFAS PROGRAMADAS E REALIZADAS(*) (Lista representativa)

Setor de Arrecadação e Pagamentos

- 1 — Planejamento do pagamento do pessoal civil, ativo e inativo, e pensionistas da União, pela rede bancária;
- 2 — Implantação do pagamento do pessoal civil, ativo e inativo, e pensionistas da União, pela rede bancária na Guanabara;
- 3 — Implantação do Sistema em Brasília e São Paulo;
- 4 — Planejamento do pagamento do pessoal da Alfândega do Rio de Janeiro pela rede bancária;
- 5 — Implantação do pagamento do pessoal da Alfândega do Rio de Janeiro pela rede bancária;
- 6 — Planejamento da transferência para o IPASE do salário-família de pensionistas e extranumerários aposentados;
- 7 — Implantação da transferência para o IPASE do salário-família de pensionistas e extranumerários aposentados;

(*) Várias das tarefas enumeradas foram realizadas com a participação de dois ou mais Setores. Exemplo: Os projetos de que resultou a utilização da rede bancária, primeiro para pagar o pessoal civil e, depois, para arrecadar os impostos federais, foram iniciados, estudados e justificados pelo Setor de Organização e Métodos e complementados e implantados pelos Setores de Arrecadação e Pagamentos e de Automação.

- 8 — Planejamento do pagamento das consignações e descontos pela rede bancária;
- 9 — Implantação do pagamento das consignações e descontos pela rede bancária;
- 10 — Planejamento do pagamento do pessoal civil pela rede bancária nos Estados;
- 11 — Implantação do pagamento do pessoal civil pela rede bancária nos Estados;
- 12 — Planejamento da arrecadação pela rede bancária, nos Estados da Guanabara, São Paulo e no Distrito Federal;
- 13 — Implantação da arrecadação pela rede bancária, nos Estados da Guanabara, São Paulo e no Distrito Federal;
- 14 — Planejamento da arrecadação pela rede bancária nos demais Estados;
- 15 — Cursos práticos de treinamento sobre a arrecadação de impostos federais para o pessoal dos estabelecimentos bancários, em São Paulo e no Estado da Guanabara;
- 16 — Planejamento da reorganização das Delegacias Fiscais;
- 17 — Levantamento para a reorganização dos balancetes das Exatarias;
- 18 — Planejamento para a reorganização dos balancetes das Exatarias;
- 19 — Levantamento para a redistribuição das Contadorias Seccionais e suas relações com o Departamento de Arrecadação;
- 20 — Planejamento da redistribuição das Contadorias Seccionais e suas relações com o Departamento de Arrecadação;
- 21 — Levantamento da tomada de contas dos Exatores;
- 22 — Planejamento da tomada de contas dos Exatores;

- 23 — Relatório sobre o Pagamento do Pessoal Civil pela Rêde Bancária (v. publicação n.º 28, desta série);
- 24 — Relatório sobre a Arrecadação dos Tributos Federais pela Rêde Bancária (v. publicação n.º 33, desta série).

Equipe de Reforma do Impôsto Aduaneiro

- 1 — Elaboração do Anteprojeto de Lei de isenção do Impôsto de Importação;
- 2 — Elaboração do Anteprojeto de Lei para o Departamento de Rendas Aduaneiras;
- 3 — Relatório da situação geral dos serviços das Repartições Aduaneiras.

Equipe de Reforma do Impôsto de Renda

- 1 — Levantamento da situação administrativa e fiscal das Delegacias Regionais, Delegacias Seccionais e Inspetorias do Impôsto de Renda;
- 2 — Estudos e levantamentos de rotinas;
- 3 — Elaboração do Projeto de Regimento do Departamento do Impôsto de Renda;
- 4 — Estudo comparado da tributação dos rendimentos provenientes da exploração agrícola e pastoril;
- 5 — Elaboração do Índice Analítico do Regimento do Departamento do Impôsto de Renda;
- 6 — Rotina de processamento da subscrição compulsória de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (Lei n.º 4.621, de 30 de abril de 1965);
- 7 — Estudo demonstrativo da despesa em face da arrecadação;

- 8 — Estudo sobre o recebimento e movimentação de processos nas repartições do Imposto de Renda, e proposta para sua simplificação;
- 9 — Análise da publicação n.º 3, *Anteprojeto de Código do Imposto de Renda*;
- 10 — Análise da publicação n.º 2, *O Processo Tributário*;
- 11 — Elaboração do Manual de Serviço — Administração de Pessoal;
- 12 — Elaboração do Manual de Serviço — Lançamento das Pessoas Físicas;
- 13 — Elaboração do Manual de Serviço — Lançamento das Pessoas Jurídicas;
- 14 — Elaboração do Manual de Serviço — Imposto de Renda na Fonte;
- 15 — Participação na elaboração do Projeto de Regulamento do Imposto de Renda, aprovado pelo Decreto n.º 58.400, de 10 de maio de 1966;
- 16 — Elaboração do Índice Analítico do Regulamento do Imposto de Renda;
- 17 — Estudo sobre a evolução do Imposto de Renda no Brasil;
- 18 — Assistência técnica prestada ao Professor Carl S. Shoup e ao Grupo Permanente de Consultores Técnicos Internacionais.

Equipe de Reforma dos Impostos do Sêlo e de Consumo

- 1 — Anteprojeto de Lei sobre o Imposto do Sêlo (Lei n.º 4.505, de 30 de novembro de 1964);
- 2 — Projeto de Regulamento do Imposto do Sêlo (Decreto n.º 55.852, de 22 de março de 1965);
- 3 — Anteprojeto de Lei sobre o Imposto de Consumo (Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964);
- 4 — Projeto de Regulamento do Imposto de Consumo (Decreto n.º 56.791, de 26 de agosto de 1965);

- 5 — Implantação do Regulamento do Impôsto de Consumo;
- 6 — Regulamentação da estampagem mecânica do Impôsto do Sêlo (Circular n.º 62, de 13 de julho de 1965, do Departamento de Rendas Internas);
- 7 — Anteprojeto de Lei do Impôsto sôbre Operações Financeiras;
- 8 — Confecção do Dicionário do Impôsto de Consumo;
- 9 — Anteprojeto de Lei do Cadastro Geral de Contribuintes — Pessoas Jurídicas (Lei n.º 4.503, de 30 de novembro de 1964);
- 10 — Projeto de Regulamento do Cadastro Geral de Contribuintes (Decreto n.º 57.307, de 23 de novembro de 1965);
- 11 — Projeto de Regulamento da Taxa de Serviços Federais (Decreto n.º 56.288, de 17 de maio de 1965);
- 12 — Anteprojeto de Lei relativo à racionalização da cobrança de taxas;
- 13 — Modelo de Anteprojeto de Lei Estadual sôbre o Impôsto de Circulação de Mercadorias;
- 14 — Organização da tabela de incidência do Impôsto sôbre Produtos Industrializados;
- 15 — Projeto de Regimento do Departamento de Rendas Internas (Decreto n.º 55.853, de 22 de março de 1965);
- 16 — Projeto de Regimento do Departamento de Arrecadação (Decreto n.º 55.771, de 19 de fevereiro de 1963);
- 17 — Tradução para o português de dez capítulos das Notas Explicativas à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas;
- 18 — Revisão da tabela anexa à Lei n.º 4.502/64 e adaptação da mesma à Emenda Constitucional n.º 18, de 1.º de dezembro de 1965;
- 19 — Estudos sôbre a transformação, em Departamento, da antiga Diretoria das Rendas Internas, com nova estruturação. Anteprojeto de Lei.

Setor de Automação

- 1 — Projeto de Simplificação de Rotinas Mecanizadas do Impôsto de Renda;
- 2 — Plano de Pagamento do Pessoal Civil pela Rêde Bancária;
- 3 — Elaboração de Planos para a instituição do Cadastro Geral de Contribuintes;
- 4 — Planos e projetos sôbre a estrutura e funcionamento do Serviço Federal de Processamento de Dados.

Setor de Documentação e Assistência Técnica Internacional

- 1 — Sistematização da série de publicações da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda;
- 2 — Revisão analítica e lingüística dos originais para publicação;
- 3 — Revisão de provas tipográficas, num total de 55.020 páginas;
- 4 — Apresentação (à guisa de prefácio) de tôdas as publicações, exceto a de n.º 23;
- 5 — Elaboração do índice analítico da publicação n.º 16 — Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Físicas);
- 6 — Elaboração do índice analítico da publicação n.º 17 — Reforma Tributária Nacional;
- 7 — Elaboração do índice analítico da publicação n.º 18 — Serviço Federal de Processamento de Dados (Organização e Funcionamento);
- 8 — Preparação dos índices (conteúdo) das publicações;
- 9 — Supervisão da elaboração do índice analítico da publicação n.º 8 — Departamento de Arrecadação;
- 10 — Determinação da tiragem de cada publicação tendo em vista as respectivas clientelas;
- 11 — Levantamento, para organização de fichário, de nomes e endereços de órgãos, entidades, autoridades, servidores etc., para distribuição direta e nominal das publicações editadas;

- 12 — Distribuição (entrega direta ou via postal) às autoridades públicas federais, especialmente do Ministério da Fazenda, estaduais, municipais etc., espalhadas em todo território nacional, dos 165.200 exemplares das publicações editadas pela Comissão;
- 13 — Arquivamento dos cartões de expedição das publicações (preenchidos e devolvidos por milhares de destinatários);
- 14 — Correspondência intensiva com milhares de entidades, autoridades, servidores e particulares sobre a distribuição das publicações;
- 15 — Relatórios mensais ao Presidente da Comissão sobre as atividades do Setor;
- 16 — Ligação entre o Grupo de Especialistas do Tesouro Americano e as autoridades do Ministério da Fazenda;
- 17 — Assistência secretarial ao Grupo Americano de Especialistas em Administração Fiscal;
- 18 — Participação no processo de seleção das três primeiras turmas de autoridades e funcionários do Ministério da Fazenda que visitaram os Estados Unidos, em viagens de observação e estudos;
- 19 — Tradução e revisão dos relatórios de estudos apresentados à Comissão de Reforma pelos especialistas americanos;
- 20 — Inclusão de notas de rodapés nas publicações para complementação e inteligência dos respectivos textos;
- 21 — Elaboração do Relatório Preliminar (v. publicação n.º 1, desta série);
- 22 — Elaboração do Relatório Final — *A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia*.

Além das tarefas executadas coletivamente pelo Setor de Documentação, o Coordenador desempenhou individualmente tarefas paralelas ou complementares das quais se destacam as seguintes:

- 1 — Elaboração de projeto de organização do Ministério da Fazenda com base no Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, apresentado ao Congresso em 1963 (43 páginas em versão mimeografada);
- 2 — Relatório ao Presidente da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda sobre o acôrdo negociado com a USAID do Brasil para prestação de assistência técnica à Comissão de Reforma (31 páginas em versão mimeografada);
- 3 — Relatório de viagem aos Estados Unidos da América, intitulado *A Política de Pessoal do Fisco Americano* (v. publicação n.º 27, desta série, págs. 13 a 82).

Contrôle da Execução das Tarefas

- 1 — Levantamento e identificação das tarefas em andamento nos anos de 1965 e 1966;
- 2 — Elaboração da ficha-padrão de contrôle;
- 3 — Verificação quinzenal do desenvolvimento de cada tarefa;
- 4 — Apresentação de relatórios quinzenais ao Presidente da Comissão sobre o andamento das tarefas;
- 5 — Sugestões ao Presidente da Comissão relativamente às providências necessárias à aceleração de tarefas em atraso.

Setor de Instalações e Equipamentos

- 1 — Levantamento do estado físico dos prédios em que funcionam as repartições fazendárias, em todo o País; organização das respectivas fichas-resumo;
- 2 — Elaboração de projetos-padrão para as repartições fazendárias;
- 3 — Elaboração de um plano para a implantação de equipamentos comuns;
- 4 — Elaboração de plantas, especificações e orçamentos necessários à correção das deficiências apuradas;

- 5 — Relatório intitulado: *Base Física das Repartições Fazendárias — Edifícios* (v. publicação n.º 31, desta série).

Setor de Legislação

- 1 — Levantamento da legislação sobre as Pensões e o Montepio Civil;
- 2 — Elaboração do Caderno de Legislação do Departamento Federal de Compras;
- 3 — Elaboração do Ementário sobre a Legislação Específica dos Órgãos do Ministério da Fazenda;
- 4 — Pesquisa da legislação específica sobre “Fundos Públicos”;
- 5 — Confecção de fichas de ementa e analíticas sobre “Fundos Públicos”;
- 6 — Pesquisa da legislação específica sobre as Caixas Econômicas;
- 7 — Confecção de fichas de ementa e analíticas sobre as Caixas Econômicas;
- 8 — Pesquisa da legislação específica sobre o Banco do Nordeste do Brasil;
- 9 — Confecção de fichas de ementa e analíticas sobre o Banco do Nordeste do Brasil;
- 10 — Pesquisa da legislação específica sobre o Banco de Crédito da Amazônia;
- 11 — Confecção de fichas de ementa e analíticas sobre o Banco de Crédito da Amazônia;
- 12 — Pesquisa da legislação específica sobre a Superintendência da Moeda e do Crédito;
- 13 — Confecção de fichas de ementa e analíticas sobre a Superintendência da Moeda e do Crédito;
- 14 — Pesquisa da legislação específica sobre o Instituto Brasileiro do Café;

- 15 — Confecção de fichas referentes à legislação sobre o Instituto Brasileiro do Café;
- 16 — Atualização do fichário da legislação específica e setorial;
- 17 — Pesquisa da legislação sobre Despachante Aduaneiro e Corretor de Navios;
- 18 — Pesquisa da legislação específica do Banco do Brasil, Bôlsa de Valores e Bôlsa de Mercadorias;
- 19 — Confecção de fichas analíticas sobre Despachante Aduaneiro e Corretor de Navios;
- 20 — Confecção de fichas analíticas sobre o Banco do Brasil, Bôlsa de Valores e Bôlsa de Mercadorias;
- 21 — Levantamento da legislação básica sobre Receita — no tocante a taxas, cotas, contribuição e impôsto;
- 22 — Levantamento da legislação básica sobre consignações em fôlha, com vistas ao planejamento do pagamento pela rêde bancária;
- 23 — Levantamento da legislação básica sobre isenção de Impôsto de Consumo — a certas emprêsas, para determinados produtos;
- 24 — Levantamento da legislação básica sobre isenção de Impôsto de Importação;
- 25 — Organização de Cadernos de Legislação sobre os seguintes órgãos: Diretoria das Rendas Internas, Caixa de Amortização, Divisão do Impôsto de Renda, Casa da Moeda, Diretoria da Despesa Pública, Órgãos Aduaneiros, Recebedorias, Departamento de Arrecadação e Contadoria Geral da República.
- 26 — Levantamento de tôda a matéria tributária inscrita nas Constituições Estaduais;
- 27 — Levantamento da legislação sobre "Quota de Previdência Social";
- 28 — Pesquisa e levantamento urgente de legislação vinculada a trabalhos ou projetos em pauta para os vários setores da Comissão de Reforma.

Setor de Organização e Métodos

- 1 — Anteprojeto de Lei de Reestruturação do Ministério da Fazenda;
- 2 — Projeto de Regimento dos Órgãos Reestruturados;
- 3 — Projetos de Decretos extinguindo órgãos;
- 4 — Anteprojeto de Lei sobre o processamento de aposentadorias e pensões;
- 5 — Anteprojeto de Lei sobre consignações em folha;
- 6 — Anteprojeto de Lei de restituição da Divisão do Material ao Departamento Administrativo do Serviço Público;
- 7 — Anteprojeto de Lei sobre o registro *a posteriori* de créditos orçamentários e adicionais;
- 8 — Proposta de relatório-padrão;
- 9 — Elaboração do Plano de Pagamento do Pessoal Civil da União pela Rede Bancária e sua implantação parcial;
- 10 — Elaboração do Programa de Trabalho da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda;
- 11 — Implantação do Cadastro Geral de Contribuintes;
- 12 — Plano de Arrecadação dos Tributos Federais pela Rede Bancária.

Setor de Recursos Humanos

- 1 — Estudo sobre as Dimensões Quantitativas do Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda;
- 2 — Projeto sobre a criação do Centro de Treinamento do Pessoal do Ministério da Fazenda — CETREMFA;
- 3 — Estudo comparado das carreiras específicas do Ministério da Fazenda;

- 4 – Estudo sôbre a Valorização dos Quadros Humanos do Ministério da Fazenda;
- 5 – Programa-Pilôto em São Paulo – Implantação do Núcleo Regional de Treinamento;
- 6 – Estudo sôbre o Sistema de Órgãos de Pessoal do Ministério da Fazenda;
- 7 – Estudo Descritivo e Comparativo dos Métodos de Treinamento para Funções de Supervisão – O Treinamento para Supervisores;
- 8 – Inventário das Necessidades de Treinamento nas Repartições Fazendárias em São Paulo;
- 9 – Documento de Estudo – O Treinamento na Guanabara;
- 10 – Documento de Estudo – Os Funcionários Fazendários Federais em São Paulo (Análise dos dados obtidos através do censo dêsse pessoal);
- 11 – Documento de Estudo – Implantação do Sistema de Treinamento do Ministério da Fazenda e Execução de Programas Prioritários;
- 12 – Documento de Estudo – As Lideranças Administrativas do Ministério da Fazenda;
- 13 – Documento de Estudo – A Participação dos Supervisores na Reforma do Ministério da Fazenda;
- 14 – Documento de Estudo – Modelo de Avaliação das Necessidades de Pessoal Fiscal;
- 15 – Documento de Estudo – Os Funcionários Fazendários Federais na Guanabara (Análise dos dados obtidos através do censo dêsse pessoal);
- 16 – Curso de Treinamento de Supervisores pelo Método TWI (Training Within Industry);
- 17 – Curso de Formação de Instrutores pelo Método TWI;
- 18 – Curso de Liderança de Reuniões;

- 19 – Curso de Coordenação de Treinamento;
- 20 – Curso de Treinamento Básico de Instrutores;
- 21 – Curso de Treinamento de Agentes Fiscais do Impôsto de Renda;
- 22 – Cursos de Administração e Política Tributária e Administração e Política Aduaneira.

Grupo de Trabalho de Pessoal

- 1 – Relatório intitulado – *Um Programa de Administração de Pessoal para o Ministério da Fazenda.*

Secretaria-Executiva

- 1 – Projeto de classificação de funções e regime salarial da Comissão de Reforma;
- 2 – Recrutamento do pessoal: preparo dos atos relacionados com requisição ou admissão;
- 3 – Processamento de pagamento de qualquer natureza: material, pessoal, serviços de terceiros, tarefas especiais etc.;
- 4 – Elaboração do cadastro e fichas financeiras do pessoal da Comissão de Reforma: registro de elementos funcionais, identidade, endereço, pagamento de qualquer natureza, retribuição, diárias, passagens, transportes etc.;
- 5 – Contrôlê e levantamento das despesas de pessoal em cada unidade;
- 6 – Contrôlê e levantamento das despesas (pessoal, material, equipamentos etc.) relacionadas à implantação dos planos promovida pela Comissão;
- 7 – Registro e contabilização dos diversos créditos colocados pela Comissão de Reforma à disposição do Ministério da Fazenda, para custeio de serviços próprios ou das despesas de igual natureza, efetuadas diretamente pela Comissão;

- 8 — Ajuda permanente de serviços datilográficos a vários órgãos fazendários;
- 9 — Assistência, em serviços de secretárias e estenógrafas, a vários grupos de trabalho, comissões e conferências organizados pelo Ministério;
- 10 — Requisição e registro do material destinado à Comissão de Reforma e de sua distribuição pelas diversas unidades; posterior entrega do material e equipamento à Direção-Geral da Fazenda Nacional;
- 11 — Requisição de passagens e processamento do pagamento respectivo;
- 12 — Registro e levantamento sistemático das diversas tarefas realizadas pelos Setores;
- 13 — Adoção de providências de qualquer natureza, para instalação dos diversos órgãos;
- 14 — Levantamento sistemático do custo das atividades contratuais, das tarefas além da programação contratual e de serviços próprios do Ministério;
- 15 — Relatório das atividades da Comissão de Reforma tendo em vista os aspectos administrativos.

Escritório Regional em São Paulo

Setor de Organização e Métodos

- 1 — Plano de Pagamento dos Servidores Federais em São Paulo pela Agência Central do Banco do Brasil S.A.;
- 2 — Plano de Pagamento do Pessoal Civil Federal em São Paulo pela Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional naquele Estado;
- 3 — Pesquisa sobre as Coletorias Federais de São Paulo e a rede bancária;
- 4 — Levantamento de rotinas da Recebedoria Federal e da Delegacia Regional do Imposto de Renda em São Paulo;

- 5 – Formulação de nova rotina para a arrecadação do Impôsto do Sêlo, mediante Guia;
- 6 – Dados gerais sôbre os recursos e as tarefas processados na Seção de Crédito do Serviço de Contrôle do Pagamento da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo;
- 7 – Relatório Final do Projeto de Simplificação do Processamento e Desacumulação de Processos de Concessão de Qüinqüênios a Aposentados pela Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo;
- 8 – Reorganização da Seção de Expediente e Comunicações da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo;
- 9 – Estudo sôbre a Estrutura e as Funções da Alfândega de Santos;
- 10 – Levantamento da rotina sôbre a concessão de isenções ou redução de tributos, na Alfândega de Santos;
- 11 – Levantamento da rotina sôbre o desembaraço da bagagem desacompanhada, na Alfândega de Santos;
- 12 – Informes sôbre formulários utilizados na Alfândega de Santos;
- 13 – Análise da Estrutura e Funções da Alfândega de Santos;
- 14 – Estudo sôbre a Estrutura do Armazém de Encomendas Postais Internacionais, da Alfândega de Santos;
- 15 – Plano de Reorganização da Alfândega de Santos;
- 16 – Estudo sôbre a Reestruturação Geral dos Órgãos Fazendários Federais em São Paulo com desconcentração geográfica.

Setor de Pessoal

- 1 – Estudo sôbre Recursos Humanos na Recebedoria Federal em São Paulo;
- 2 – Estudo sôbre a necessidade de pessoal, a curto prazo, para a Recebedoria Federal em São Paulo;

- 3 — Estudo sobre a necessidade de pessoal, a curto prazo, para a Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo;
- 4 — Estudo sobre Recursos Humanos para o Centro de Mecanização em São Paulo;
- 5 — Estudo sobre a necessidade de pessoal para a Delegacia Regional do Imposto de Renda em São Paulo;
- 6 — Estudo sobre a necessidade de pessoal para a Delegacia Regional de Rendas Internas em São Paulo;
- 7 — Estudo sobre as Chefias nas Repartições Fazendárias em São Paulo.

Tarefas Especiais

- 1 — Elaboração do Anteprojeto de Código do Imposto de Renda;
- 2 — Elaboração do Anteprojeto do Processo Tributário;
- 3 — Elaboração do Anteprojeto sobre a Discriminação Constitucional de Rendas;
- 4 — Elaboração do Anteprojeto do Sistema Tributário Nacional;
- 5 — Documento sobre as atividades de automação no Ministério da Fazenda.

CONTROLE DA EXECUÇÃO DAS TAREFAS

N.º 11

SETOR — Recursos Humanos

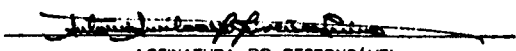
TAREFA	ETAPA	DATAS	
		PREVISTAS	DE EXECUÇÃO
4.1 - Projeto de implantação do Centro de Treinamento do Pessoal do Ministério da Fazenda - Órgão Central e de Núcleos Regionais de Treinamento	Elaboração	31.12.65	Doc. Nº 2 1ª redação 30.9.65 2ª redação 15.12.65

OBSERVAÇÕES:

Visando à implantação do sistema de treinamento no Ministério da Fazenda, foram executadas as seguintes atividades:

- Projeto de Lei e Projeto de Regulamento, relativo à institucionalização do treinamento no Ministério, através da criação do CENTRO DE TREINAMENTO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA - CETREMFA - e Núcleos Regionais;
- Anteprojetos de instalações para a Sede e Núcleos Regionais de Treinamento na Guanabara, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife;
- Instalação do Núcleo Regional de São Paulo, que já se encontra em funcionamento, dentro do quadro da Comissão, desde 28.2.66 (Documento de Estudo nº 5);
- programa de médio prazo de treinamento para áreas funcionais prioritárias, a ser executado pelos Núcleos Regionais de Treinamento.

Rio de Janeiro, 9 de março de 1966


ASSINATURA DO RESPONSÁVEL

[illegible]

Explore os livros sem deixar marcas pelo caminho.

REVOLVER 2013

BIBLIOTECA
MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

2459/71
18.11.71

2459/71

18.11.71

AC 87125

ID 309644