

Alfândega de Uruguayaná,

Agosto de 1864.

Recebido a 24-11-91
Pasta nrolo o auto larado
encerrada à fiscalização
e rebatida com
data, pela d.
pela exp.
do

Receita Federal

História da Administração Tributária no Brasil

1917

Delegacia Fiscal do Thesouro Nacional

em S. Paulo.

RECEITA FEDERAL

História da Administração

Tributária no Brasil



Ministério da
Fazenda





Presidenta da República
Dilma Rousseff

Ministro da Fazenda
Guido Mantega

Secretário da Receita Federal do Brasil
Carlos Alberto Freitas Barreto

Subsecretário de Arrecadação e Atendimento
Carlos Roberto Occaso

Coordenador-Geral de Atendimento e Educação Fiscal
João Maurício Vital

Coordenador de Educação Fiscal e Memória Institucional
Antônio Henrique Lindemberg Baltazar

Chefe da Divisão de Memória Institucional
Fabiane Paloschi Guirra



RECEITA FEDERAL
*História da Administração
Tributária no Brasil*

Supervisão do Projeto

João Maurício Vital

Coordenação do Projeto

Antônio Henrique Lindemberg Baltazar

Gerente do Projeto

Fabiane Paloschi Guirra

Pesquisa, texto e iconografia

Márcio da Silva Ezequiel

Revisão do texto

Ênio Roberto Ignácio

FABRICIO TRINDADE FERREIRA ME

- Projeto gráfico e diagramação
- Capa e edição de imagens
- Revisão textual e normatização

Agradecimentos do Autor

Agradeço aos que contribuíram com a gênese da Memória Institucional na Receita Federal, especialmente ao historiador José Eduardo Pimentel de Godoy, Auditor-Fiscal aposentado, cujo trabalho ao longo de mais de duas décadas estabeleceu os alicerces da história do órgão.

Ao colega Cristóvão Barcelos da Nóbrega, dedicado pesquisador do Imposto de Renda no Brasil, que me elucidou algumas dúvidas sobre a matéria.

Ao então Delegado da DRF Pelotas/RS, Ricardo de Souza Moreira, bem como ao Superintendente da 10ª RF, Paulo Renato Silva da Paz, pela minha cedência em regime de dedicação exclusiva.

À Chefe da Divisão de Memória Institucional da Receita Federal, Fabiane Paloschi Guirra, pelo apoio irrestrito na gerência do projeto.

Ao Coordenador-Geral de Atendimento e Educação Fiscal, João Maurício Vital, ao Coordenador de Educação Fiscal e Memória Institucional, Antônio Henrique Lindemberg Baltazar e ao Chefe Substituto da Divisão de Memória Institucional, Ênio Roberto Ignácio, pelas atentas leituras e sugestões sobre o texto final.

Aos patrocinadores do Projeto Livro 45 anos da Receita Federal, Zayda Bastos Manatta e Carlos Roberto Occaso, por acreditarem na viabilidade de sua execução.

Ao Secretário da Receita Federal do Brasil, Carlos Alberto Freitas Barreto, pela confiança alcançada para o bom cumprimento de incumbência de tão grandiosa responsabilidade.

Agradeço, por fim, a todos os colegas que apoiaram a produção desta obra, incentivando o trabalho.

Márcio Ezequiel

*Márcio da Silva Ezequiel é Analista Tributário da Receita Federal do Brasil desde 2001 e historiador com Mestrado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Em 2006, foi agraciado com o Prêmio Desempenho Funcional do Ministério da Fazenda e, em 2007, publicou o livro Alfândega de Porto Alegre, 200 anos de História. Tem desenvolvido projetos na área de Memória Institucional, sendo o idealizador do Concurso Histórias de Trabalho da Receita Federal.

Prefácio do Ministro da Fazenda	09
Apresentação do Secretário da Receita Federal do Brasil	11
Introdução	13
Parte I - OS PRIMÓRDIOS	
1. Feitorias na Terra Brasilis	17
2. Provedorias, Alfândegas e Almoxarifados nas Capitanias	21
3. A Provedoria-Mor da Fazenda Real no Brasil Colônia	27
4. O Erário Régio e as Juntas da Fazenda Real na Era Pombalina	47
5. O Erário Régio no Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves	57
6. O Tesouro Público Nacional no Império do Brasil	67
7. Diretoria Geral das Rendas Públicas - A Receita Imperial	81
8. Diretoria da Receita Pública na Primeira República	97
9. Direção Geral da Fazenda Nacional - A Era das Reformas	105
10. Os novos Departamentos e as Dez Regiões Fiscais	121
Parte II - A RECEITA FEDERAL	
1. A Criação da Secretaria	129
2. A nova estrutura administrativa	133
3. O crescimento do fisco e a integração com o contribuinte	143
4. A transferência para Brasília e a consolidação da Secretaria	149
5. O Contribuinte do Futuro	153
6. A marca da Receita e o rugido do Leão	155
7. A Receita Federal na Nova República	159
8. O Atendimento ao contribuinte na Era Digital	163
9. A Super-Receita: fusão com a Secretaria da Receita Previdenciária	171
10. A Receita Federal do Brasil, hoje e amanhã	173
Quadro atual das Unidades da Receita Federal do Brasil	183
Galeria de Secretários da Receita Federal	184
Prêmios recebidos pela Receita Federal	190
Referências	192

Prefácio do Ministro da Fazenda

Foi com muita alegria que aceitei o honroso convite para prefaciar este livro que conta a trajetória da administração tributária no Brasil desde o período colonial aos dias atuais, em comemoração aos 45 anos da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O mundo de hoje é muito diferente daquele já distante ano de 1968, quando a Receita Federal foi criada. Desde então, vivemos uma transformação profunda no cenário mundial e nacional.

O Estado brasileiro acompanhou estas mudanças e avançou, promovendo o desenvolvimento econômico e social, que tem como princípios norteadores a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Um Estado que, conforme a Constituição de 1988, com seus 25 anos recém-completados, destina-se a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

A popularização do acesso aos meios virtuais de interação permitiu aos indivíduos maior participação no processo de controle da gestão pública, acompanhando o desempenho dos gestores e cobrando resultados das instituições. A transparência foi alçada a um dos valores fundamentais de nossa democracia, sendo norteadora do processo de governança contemporâneo, ampliando de forma significativa a cidadania participativa.

Neste panorama, o Poder Público deve ser eficiente no tratamento das demandas do cidadão, prestando serviços com rapidez, conforto e eficácia.

A modernização do Estado brasileiro, que se aprofunda nas últimas décadas, é, assim, um esforço por alcançar padrões elevados de gestão pública, que propiciem desenvolvimento econômico, sem descuidar do desenvolvimento social e da atenção ao cidadão.

Não foi diferente com a Receita Federal ao longo dos seus 45 anos de existência, tendo acompanhado

ativamente o progresso econômico, tecnológico e social do nosso país.

Enquanto o mundo inteiro ainda ensaiava ampliar o uso da tecnologia da informação para a prestação de serviços públicos, a Receita Federal já colocava à disposição do contribuinte brasileiro o envio de suas declarações pela Internet e já contava com um portal de comércio exterior.

Na vanguarda das soluções tecnológicas, a Receita Federal foi a primeira instituição a desenvolver um modelo de processo totalmente eletrônico, facilitando e tornando disponível ao contribuinte o acesso aos feitos fiscais de seu interesse. É reconhecida como a pioneira no uso da tecnologia da informação no setor público, prestigiada por sua eficiência na prestação de serviços, elogiada por seu combate aos ilícitos tributários e aduaneiros.

Além disso, podemos afirmar, sem receio, que o Estado brasileiro conta com uma organização confiável, eficiente e que garante a arrecadação dos recursos necessários para que o Brasil tenha condições de ser uma nação cada vez mais avançada econômica e socialmente e, com melhor distribuição de renda.

Ao longo de sua trajetória, a Receita Federal recebeu inúmeros prêmios em reconhecimento pela excelência dos serviços que presta aos cidadãos, o que enche de orgulho todos nós, brasileiros.

Esta publicação, portanto, além de comemorar os 45 anos de existência da Receita Federal, registra as dificuldades, os desafios e o sucesso desse órgão ímpar da nossa República, o qual tem contribuído decisivamente para assegurar ao país um lugar na constelação das nações desenvolvidas.

Desejo a todos uma boa leitura!

*Guido Mantega
Ministro da Fazenda*

Apresentação do Secretário da Receita Federal do Brasil

Em 2013 a Secretaria da Receita Federal completou 45 anos de existência. Para registrar esse marco em nossa trajetória, nada melhor do que fazermos o retrospecto de nossa jornada, revisitando os caminhos percorridos no cumprimento da missão confiada pela sociedade à Administração Tributária e Aduaneira do Brasil.

Criada em 20 de novembro de 1968, por meio do Decreto 63.659, a Receita Federal foi pioneira e exemplar na aplicação das diretrizes da reforma administrativa de 1967. Em apenas sessenta dias, conforme planejado, colocou-se em funcionamento uma inovadora estrutura que unificava diferentes departamentos, sob os quais antes estavam fracionadas as atividades de fiscalização e cobrança de tributos conforme a espécie tributária. O Departamento de Rendas Internas, o Departamento de Rendas Aduaneiras, o Departamento do Imposto de Renda e o Departamento de Arrecadação, além de executarem, à época, parte das atividades hoje atribuídas ao

Conselho Administrativo e Recursos Fiscais (CARF) e à Escola de Administração Fazendária (ESAF), foram agregados, dando início a um outro paradigma na direção dos trabalhos da Fazenda Nacional. A organização sistêmica implementada subdividia-se em Coordenações com base nas tarefas desempenhadas - Tributação, Fiscalização e Arrecadação, com o apoio do Centro de Informações Econômico-Fiscais. Este arcabouço, ao qual se acrescentaria a Aduana, as áreas de apoio da Logística e Tecnologia e, mais recentemente, as Receitas Previdenciárias, alcançaram nossos dias como prova da robustez com que vem se erigindo a nova instituição.

Esta história, entretanto, teve inicio muito antes, e ao buscarmos suas origens mais remotas recuamos aos primórdios de nosso passado. A leitura atenta desta obra demonstra que a memória tributária anda a par e passo com a história do Brasil. Tal compreensão nos ajuda a analisar o presente com maior consciência dos

processos que envolvem as relações entre a Fazenda e o Contribuinte, entre o Estado e o Cidadão. Além disso, propicia-nos uma visão de maior alcance sobre os horizontes do planejamento estratégico para os dias que virão.

Um dos objetivos pretendidos com este livro é oferecer uma reflexão que amplie a compreensão das implicações geradas pelo contexto histórico no próprio desenvolvimento institucional da Administração Tributária. Com esse intuito, a obra encontra-se dividida em duas partes, as quais buscam, por meio de uma narrativa cronológica, revestida de rigor científico, contextualizar não apenas os fatos de nossa história administrativo-tributária, mas, especialmente, situá-los dentro do panorama histórico que se vivia no momento.

Na primeira parte do livro, analisa-se a Administração Tributária, desde o descobrimento do Brasil até o surgimento da Receita Federal. Inicia-se com as feitorias, percorre-se um caminho em que são abordados aspectos sobre o Brasil Colônia, o Brasil Império e o Brasil República.

Na segunda parte, faz-se a análise histórica destes 45 anos da Receita Federal. Não apenas os fatos e acontecimentos que antecederam a criação do novo órgão, mas também se volve o olhar para a instituição de hoje e a que se busca construir com a perspectiva do amanhã.

Desse modo, finalizo, rendendo justa homenagem a quem tem edificado a Receita Federal ao longo de sua história. Detentora de inestimável patrimônio humano e intelectual que, por meio do seu corpo funcional, faz-se presente na sociedade, atuando em favor da coletividade. A cada um dos seus servidores, portanto, o merecido reconhecimento.

***Carlos Alberto Freitas Barreto
Secretário da Receita Federal do Brasil***

Introdução

Todo trabalho de resgate histórico parte de um recorte espacial e temporal balizado pelo enfoque temático dado ao objeto de estudo. A Receita Federal, que acaba de completar seus 45 anos de existência, não seria exceção. Sua abrangência espacial abraça todo o território nacional. Não é fortuita sua atual denominação de Receita Federal do Brasil.

Ao buscar suas origens, entretanto, recuamos mais e mais nos idos de outrora, ultrapassando a efeméride inaugural da Secretaria em 1968. Além disso, suas mais profundas raízes só podem ser alcançadas na prospecção de nosso passado mais remoto. A história da administração tributária confunde-se, assim, com a história do Brasil.

Portanto, optou-se, nesta obra, por partir do período colonial, da chegada dos portugueses a estas terras, acompanhando desde os primeiros passos a organização arrecadadora e fiscal. Na primeira parte, que se estende da empresa colonial às vésperas da instalação

do novo órgão no final da década de 1960, foram abordadas as repartições pioneiras, como: as feitorias, as provedorias, as alfândegas e os almoxarifados. A seguir, foram apresentados os primeiros ensaios de centralização administrativa com a criação da Provedoria-Mor da Fazenda Real. Depois, juntamente com a família real, veio para o Brasil, o Erário Régio e, no período imperial foi criado o Tesouro Público Nacional, seguido pela Diretoria Geral das Rendas Públicas.

Já com a República proclamada, surge uma nova estrutura a partir dos anos 30, com a Direção-Geral da Fazenda Nacional. Três décadas mais tarde, com a divisão do Brasil em dez regiões fiscais, estava pronto o cenário para a maior de todas as reformas na administração tributária brasileira, a qual culmina na criação da Receita Federal.

A segunda parte do livro aborda, desse modo, algumas das dificuldades enfrentadas, bem como as variadas

conquistas alcançadas no processo de desenvolvimento da casa até chegar aos tempos atuais. Essa é uma história que não se encerra com o ponto final do último capítulo.

Em constante processo de modernização, a Receita Federal, valendo-se das mais modernas ferramentas disponíveis na era digital, trilha seu caminho rumo ao futuro, sempre com a visão firme no objetivo de ser uma instituição de excelência na administração tributária e aduaneira, de referência nacional e internacional.

Em seu prefácio à *História Administrativa do Brasil*, de autoria de Avellar e Taunay, lançado em 1965, o historiador Pedro Calmon justificou a escolha dos marcos inaugurais de uma memória administrativa fiscal nos primórdios da Colônia, com a alegação de que o fisco não se modificara desde então.

Pela sua ótica, se naquele momento, fosse possível ao primeiro provedor-mor, Antônio Cardoso de Barros, transportar-se no tempo, assumiria os trabalhos da arrecadação sem dificuldades em sua execução, mesmo passados mais de quatrocentos anos.

Qual não deve ter sido a surpresa do professor Calmon ao acompanhar as reformas administrativas que iniciaram em 1967 e, quão perplexo ficaria, vivo ainda estivesse, ante os avanços tecnológicos de nossos dias.



Parte I

OS PRIMÓRDIOS



Desembarque de Cabral em Porto Seguro.
Óleo, Oscar Pereira da Silva, século XIX.
Museu Histórico Nacional/RJ.

1. Feitorias na Terra Brasilis

A História do Brasil nasce do comércio exterior. Se a descoberta da Terra Brasilis foi ou não intencional, o certo é que decorreu das navegações portuguesas em busca das trocas comerciais com a Índia. As especiarias oferecidas pelo Oriente possuíam tal valor que Pedro Álvares Cabral, tão logo reorganizou sua esquadra, seguiu viagem em busca da pimenta e outros produtos. Delegou somente a uma embarcação a missão de levar a notícia das novas terras ao monarca pela célebre carta de Pero Vaz de Caminha.

Durante os trinta primeiros anos, o Brasil foi, acima de tudo, um entreposto comercial. As expedições, iniciadas já em 1501, faziam o reconhecimento do território sem deixar de buscar uma passagem que facilitasse a rota mercantil. Mais tarde, porém, descobririam que o trajeto pelo ocidente seria mais extenso e oneroso que o caminho percorrido para além do Cabo do Bojador. De qualquer modo, acabaram encontrando a madeira corante que daria as tintas ao nome daquelas terras. O pau-brasil era conhecido dos portugueses, pois havia espécie semelhante no Oriente da qual já faziam uso.

Portugal não dispunha de recursos financeiros e humanos para colonizar a terra naquele momento, com todos os custos decorrentes de instalação, transporte e defesa. Assim, lançou mão do expediente adotado em sua expansão pelo litoral africano, concedendo o direito de exploração. Fernão de Loronha (ou Fernando de Noronha) um dos principais arrendatários, posteriormente com vários associados, contratou com a Coroa, a partir de 1503, o referido direito trienal e renovável. Não se tem ao certo se ele foi o primeiro a pisar na ilha que leva seu nome ou mesmo se foram membros de sua esquadra que lá chegaram. Contudo, ao negociar o arrendamento, fez algumas exigências. Entre elas que se suprimisse a importação do concorrente pau-brasil asiático, ao que o rei concordou.

O comércio era monopólio da Coroa, ordenando-se em contrapartida aos exploradores a construção, ao longo da costa, de feitorias, que nada mais eram do que fortificações para a garantir a posse real. Sua sede era constituída por uma palizada, com uma torre de pedra ou madeira. Ali, o pau-brasil e gêneros como plantas, aves e animais exóticos aguardavam o transporte.

As feitorias poderiam ser consideradas as primeiras repartições administrativas ou alfandegárias no Brasil, não fosse seu caráter estratégico-militar em detrimento do administrativo-fiscal. A precariedade de suas instalações era fruto de uma prática exploratória nômade por natureza. Erguidas em uma região sem ocupação fixa portuguesa e com uma vida econômica bastante rudimentar, as feitorias eram guardadas por funcionários militares, chefiados por um feitor-almoxarife, o qual representava os interesses da Coroa, sendo o cargo provido pelo rei. Talvez se excetuando a feitoria de Pernambuco, sequer se possa dizer que foram geradoras dos futuros núcleos urbanos.

As principais fortificações tiveram lugar na Bahia de Todos os Santos, em Porto Seguro, São Vicente, Rio de Janeiro, Cabo Frio e Igaraçu - esta última em Pernambuco, também conhecida como Feitoria dos Marcos, por estar próxima ao local onde se assinalava o domínio português com marcos de pedra.

Não havia circulação de moeda naqueles anos iniciais da exploração das novas terras. Os interessados, além de pagarem para obter o privilégio da extração,

deveriam entregar o quinto do pau-brasil (20%) em espécie ao rei. Esse foi o primeiro tributo aplicado sobre um produto de nosso solo, porém destinado exclusivamente ao fisco português, não havendo, portanto, nesse período, uma estrutura fazendária no Brasil.

A mão-de-obra era indígena. Sem esse expediente não seria possível aos portugueses a empreitada, pois as enormes árvores mediam de dez a quinze metros de altura e mais de um metro de diâmetro na base. O pagamento era feito com quinquilharias, tais como canivetes, tecidos e ferramentas, algumas das quais aprimoravam a produtividade no corte da madeira, como machados e serras. Instrumentos desse tipo eram mais valorizados pelos nativos que o ouro e a prata, posto que até então só utilizavam ferramentas de pedra. Quanto mais avançava a exploração da madeira, de mais longe precisavam ser trazidas as toras até o embarque no litoral, aumentando a necessidade dos postos de vigilância.

Não tardou a outros reinos se interessarem pela matéria-prima. Apesar de algumas investidas, a Espanha manteve certa distância por conta do Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494. Outros soberanos,

entretanto, não reconheciam a divisão do Novo Mundo como sendo exclusividade dos ibéricos.

Tão logo se iniciou a exploração, os franceses passaram a coletar a madeira onde pudessem alcançar a costa. Valiam-se da mesma técnica de cooptação dos indígenas. Muitas feitorias desapareceram, destruídas por ataques internos (nativos) ou externos (franceses). O contrabando logo se desenvolveu, tanto por portugueses que não queriam pagar os tributos reais, forne-

cendo diretamente a outras nações a madeira tintorial, quanto pela incursão francesa.

Além disso, é importante mencionar que a presença destes foi tão significativa que já não se sabia ao certo na Europa se as terras de Santa Cruz estavam ou não sob a posse de Portugal.

Aos portugueses urgia mudar de estratégia para garantir suas possessões na América.



O desembarque dos portugueses no Brasil.
Reprodução em livro, José Bastos, 1900.
Biblioteca Nacional de Portugal.



Mapa de 1556, Giacomo Gastaldi.
Biblioteca Digital de Cartografia Histórica/USP.

2. Provedorias, Alfândegas e Almoxarifados nas Capitanias

Em 1530 a Coroa resolveu voltar sua atenção para a consolidação de seus domínios no Atlântico Sul. Para comandar uma extraordinária expedição, o rei Dom João III designou Martim Afonso de Souza. Sua tarefa em nada era simples. Enfrentar os franceses e desbravar caminhos desconhecidos em busca de metais preciosos, além de investigar e reconhecer a situação atual das terras.

O fidalgo e seu primo, Antônio de Ataíde, eram amigos de infância do então príncipe João III. Com a morte do rei, Dom Manoel, em 1521, os dois passaram a disputar os melhores cargos na Corte do novo monarca. Dom Ataíde tornou-se muito influente, recebendo o título de Conde de Castanheira e depois passando a Vedor da Fazenda, dirigente máximo das finanças em Portugal, cargo criado em 1516. Foi por sua indicação que Martim Afonso de Souza partiu para o Brasil. Auxílio alcançado ao primo ou o mero desejo de afastá-lo do rei, o fato é que Martim Afonso aceitou a missão e zarpou, em dezembro de 1530, com uma frota de cinco embarcações trazendo quatrocentos homens ao

Brasil. Quase dois meses depois, já em sua chegada à atual costa pernambucana, travou combate com navios franceses, apreendendo 70 toneladas de pau-brasil e capturando cerca de 30 contrabandistas que seriam levados ao presídio de Lisboa. As toras da madeira foram despachadas para a Metrópole a fim de serem leiloadas.

Após expedicionar de norte a sul pelo litoral, homens de sua esquadra adentraram no Rio da Prata até o delta do Paraná sem obter sucesso em busca da lendária Serra da Prata. Depois disso, Martim Afonso aportou, em 22 de janeiro de 1532, no local em que fundaria a Vila de São Vicente e, próximo de lá, a aldeia de Piratininga, às margens do Tietê, futura cidade de São Paulo. Com uma crise financeira e os cofres vazios para administrar, ainda naquele ano o rei o informou por carta sua decisão de ocupar as Terras de Vera Cruz com o sistema de donatarias ou capitaniais, reservando ao fidalgo a faixa que melhor considerasse.

Diversos incidentes com os franceses corroboravam essa necessidade de colonização imediata. Foi o caso da

tomada da feitoria de Igaraçu pelos franceses, onde se instalou um posto de abastecimento do contrabando. A unidade foi reconquistada em terra pela ação de Pero Lopes, irmão de Martim Afonso que com ele viera de Portugal. Em seguida, a embarcação francesa Peregrina (Pélérine), responsável pelo ataque, foi capturada pelos portugueses no Mediterrâneo por uma esquadra da Corte com quinze mil toras de pau-brasil, 3 mil peles de leopardo, seiscentos papagaios, trezentos bugios e saguis e com uma grande quantidade de algodão e óleos medicinais.

Até que tivessem início as capitanias, em 1534, dois anos se passaram. A implantação do sistema dividiu o território em 15 faixas que seriam administradas pelos respectivos donatários. O empreendimento, ainda considerado oneroso aos cofres portugueses, fez o rei optar administrativamente por repassar aos particulares o compromisso de povoar, proteger e investir na terra. A demora deveu-se talvez ao tempo necessário para regulamentar as concessões e obrigações decorrentes por meio de cartas de doação e forais. Ou seria ainda resultante da dificuldade em recrutar os interessados. Os custos para equipar uma frota ou mes-

mo uma única nau eram elevados na época. Chegando à terra, teriam que promover a instalação de vilas, enfrentando a resistência dos indígenas e a investida dos corsários franceses. Se, por um lado, a falta de certeza sobre o que encontrar desencorajava o aceite, por outro, a influência palaciana não poupava esforços para dar início à povoação. As doações se prolongaram até 1536. Se Dom Ataíde escolheu por mérito os beneficiários, ou convocou seus subalternos, certo é que entre os donatários estavam alguns dos mais graduados funcionários da Fazenda Real. O tesoureiro-geral do Reino, Fernão Álvares de Andrade; o escrivão da Fazenda Real, Jorge de Figueiredo Correia; o feitor da Casa da Índia, João de Barros, e o futuro provedor-geral da Fazenda, Antônio Cardoso de Barros. Alguns sequer chegariam a pisar na capitania dada. Também militares que haviam participado das conquistas portuguesas no Oriente figuravam entre os agraciados.

Os que aceitaram a proposta acreditavam nas perspectivas e potencialidades dos poderes majestáticos concedidos. As capitanias eram de grande extensão territorial (mesmo se comparadas a toda a Metrópole), indivisíveis, inalienáveis e hereditárias. Os donatários

poderiam doar 20% das terras em sesmarias aos futuros colonos, além de cobrar-lhes impostos e dízimas sobre o que eles produzissem, isto é, seriam quase reis em uma terra praticamente sem lei. Surge, daí, uma legislação simples e específica para administrar as capitania. Nas cartas de doação, eram balizadas as demarcações territoriais e regulados os limites de governança. Já pelas cartas de foral, eram previstos os tributos e pagamentos ao rei e ao capitão-donatário. O interesse seria reforçado pela descoberta de ouro e prata na América Hispânica. Na mesma época, Portugal perdeu o monopólio comercial com a Índia, uma vez que outras nações também alcançaram o Oriente, diminuindo sua lucratividade. A decadência da exploração do pau-brasil não demorou muito, pois as matas costeiras foram sendo desgastadas. Apesar disso, persistiu ainda na exportação até o início do século XIX em níveis pouco expressivos.

Os donatários podem ser considerados os primeiros agentes fiscais e os primeiros contribuintes, por pagarem direitos à Coroa ao mesmo tempo em que tributavam os colonos. Faltava, porém, uma estrutura que unificasse os procedimentos. Durante o período inicial da colonização, acompanharam os donatários milhares

de colonos. Muitos eram aventureiros em busca de riquezas, estando pouco afetos à real colonização das terras. Dentre eles, a partir de 1535, o rei autorizou a vinda de centenas de degredados. Os crimes cometidos anteriormente, inclusive com penas de morte sentenciadas, eram perdoados (com raras exceções como traição à Coroa ou heresia) aos que quisessem vir povoar as capitania. Ocorria que, como cada donatária possuía legislação e justiça próprias, o criminoso comum que escapasse para outra, lá era recebido como inocente, ficando livre para novos delitos, o que dificultava a colonização no seu todo. Outros, em contrapartida, eram condenados por questões fiscais, como o não pagamento de impostos em Portugal e, uma vez degredados, passavam a produzir e contribuir na Colônia.

Para as marinhas de sal, as moendas de água e outros engenhos pagava-se o foro de autorização para suas construções. Existiam também direitos de postagem de barcos nos rios, posteriormente taxados pelas câmaras. As alcaidarias-mores (futuras prefeituras) das vilas e povoações pagavam contribuição pela concessão para recolher foros, direitos e rendas, assim como uma contribuição de quinhentos réis anuais pelos tabelionatos

criados na capitania e o quinto (20%) dos metais preciosos. Era esse, inclusive, outro indício da intenção real de achar ouro e prata em grande quantidade, possivelmente até então encontrados em pequena monta.

Os donatários recebiam ainda a vintena (5%) dos pescados e produtos da terra, colhidos ou produzidos. Somente Duarte Coelho, da capitania de Pernambuco, recebia dobrado, ou seja, o dízimo (10%) dos pescados. Também a eles deveriam ser pagas a redízima, a qual era 1% das rendas pertencentes à Coroa sobre o pau-brasil e a dízima alfandegária.

As primeiras alfândegas funcionavam integradas a Provedorias da Fazenda Real e teriam surgido no período inicial das capitaniias. À medida que se organizavam os primeiros povoamentos, faziam-se necessários víveres de abastecimento, o que exigia a aquisição de ferramentas agrícolas, além de armamentos e munições que vinham da Metrópole para a defesa dos colonos.

O comércio podia ser efetuado pela Colônia, exceituando-se os artigos de monopólio da Coroa, como o pau-brasil e as pedrarias.

Não se sabe ao certo qual teria sido a primeira unidade alfandegária no Brasil. Ao fundar São Vicente, em 1532, Martim Afonso já teria distribuído lotes de sesmarias e comandado a edificação de casas, de um forte, de uma igreja e, inclusive, de uma alfândega. Entre 1535 e 1540, teria o rei ainda feito doação do cargo de provedor a seu escrivão particular, Pedro Henriques, que se supõe nunca ter ocupado a função, cabendo, assim, a Antônio Tinoco o papel de primeiro provedor de fato em 1548.

A Alfândega de Pernambuco estima-se ter surgido por volta de 1534 em Olinda. O porto em Recife parecia mais seguro e amplo e acabou atraindo as atividades comerciais, assim como a alfândega que muitas vezes alternou sua instalação com Olinda até 1687, quando o governador informou ao rei a ruína da velha Alfândega de Olinda, passando, então, definitivamente para Recife.

A Bahia, também poderia ter sido a primeira capitania a sediar uma alfândega ou provedoria, já que, por volta de 1536, Francisco Pereira Coutinho deu início à ocupação na capitania. Estima-se que alfândegas como a de Ilhéus e Itamaracá fossem anteriores a 1540.

Além das constantes investidas dos nativos e corsários, São Vicente passou nessa década por alguns reversos naturais como o avanço do mar, que destruiu muitas casas. Com a derrubada dos matos, os solos ficaram mais sujeitos a alagamentos, por vezes desbarrancando a ponto de entulhar os ancoradouros. Navios de maior calado não conseguiam mais atracar ali. Do outro lado do estuário, havia um ponto que se mostrava superior a São Vicente, sendo logo percebido por um dos colonos mais prestativos de Martim Afonso, Brás Cubas, que aliás não deve ser confundido com personagem ficcional homônimo de Machado de Assis. Adquiriu, assim, sesmarias no local e construiu o primeiro monjolo, engenho movido à água. A ele, o rei concedeu 2% por redízima tirada de tudo o que arrecadassem em dízimos, além dos direitos reais da feitoria da dita capitania. O oficial Brás Cubas seria mais tarde, de 1551 a 1592, o provedor da fazenda real da capitania de São Vicente, sediada naquele local, então chamado de Vila de Santos. Há referências do provedor-mor, em 1550, sobre a compra de casas para o serviço d'Alfândega em Santos.

Em 1553 o provedor Cardoso de Barros informou a Brás Cubas, que Sua Alteza ordenava em seu Regi-

mento que, ao percorrer as capitania costeiras, deveria fazer casa para a alfândega e dos contos em cada uma delas. Percebendo haver necessidade de novas instalações próximas a São Vicente, mandava construí-las em Santos, no lugar onde já estava a unidade instalada em casas compradas. Embora não se tenha por certo se a obra foi prontamente realizada, a ordem nos indica como eram construídas as alfândegas na época.

Deveria o provedor local fazer erguer duas construções com aproximadamente 63m² cada, de pedra e cal, sendo cobertas com telhas. Entre as duas casas e o mar haveria um pátio, à maneira de cais, com espaço para artilharia, se julgassem necessário utilizá-la e com uma varanda coberta, onde as tais armas ficariam protegidas do sol e das chuvas.

Todos os navios portugueses que atracassem no Brasil com mercadorias que já houvessem recolhido direitos nas alfândegas do reino nada pagariam novamente. Na saída de portugueses para local do reino, recolheriam somente no destino. E quando fosse para fora do reino, deveriam a dízima ao rei, na saída, da qual o capitão donatário reteria sua redízima. Já os

estrangeiros pagariam a dízima de toda forma, quer na entrada ou na saída.

Não havia um sistema próprio de recolhimento e fiscalização de tributos. O modelo tributário era o da Metrópole e os primeiros arrecadadores eram oficiais especialmente designados pela Coroa para recolher os dízimos pertencentes ao rei e observar os monopólios. Além disso, acrescentaram-se ainda a rendeiros e feitores dos primeiros anos, os almoxarifes.

O almoxarifado em Portugal era a repartição que cobrava as rendas e os impostos. O almoxarife era assistido por um tesoureiro, um escrivão e, quando necessário, por outros ajudantes. Tal sistema remontava ao século XII, quando do domínio árabe da Península Ibérica, em que foram instaladas aduanas denominadas “*almojarifas goz*”. No Brasil, suas funções foram sendo cada vez mais absorvidas pelas provedorias e depois pelas alfândegas, ficando os almoxarifados reduzidos a depósitos, legando-lhes a acepção atual do termo.

Sem o atrativo imediato dos metais preciosos que moveram os espanhóis, a opção adotada foi a produção agrícola, dando início a plantação da cana-de-açúcar e

à instalação dos engenhos açucareiros. Das quinze capitanias, as duas que vingaram foram justamente as que desenvolveram a atividade açucareira, São Vicente e Pernambuco.

A mão de obra, que funcionara recrutada dentre os índios nos primeiros anos de extração nômade do pau-brasil, encontrava grande resistência na sedentarização agrária. Os conflitos com os silvícolas aumentavam, visto que já não aceitavam quinquilharias e não se deixavam escravizar sem luta. O cativo das feitorias africanas logo seria inserido no sistema produtivo.

Se não foi possível às capitanias se manterem autônomas por apenas duas décadas, não se pode considerar que a empreitada tenha sido um fracasso, pois o objetivo português foi alcançado ao dar início à ocupação efetiva da terra.

3. A Provedoria-Mor da Fazenda Real no Brasil Colônia

As capitarias estavam isoladas e não se firmara ainda uma padronização de procedimentos administrativos. A incipiente Fazenda, segundo constava ao rei, estava desorganizada. A comunicação entre as donatarias era dificultada pela grande extensão territorial. Os ataques e investidas dos corsários não cessavam. Por mais de uma missiva, informou-se ao rei a necessidade de intervenção, sob o risco de perder suas terras na América. Dom João III resolveu então implementar o Governo Geral, unificando e centralizando os comandos a partir de 1549. Ao nomear Tomé de Souza como governador, manifestava o intuito de conservar e enobrecer as capitarias e povoações que demarcara no Brasil.

Desse modo, não houve, assim, uma ruptura com o sistema, mas a tentativa de aperfeiçoá-lo. A despeito do esvaziamento de poder dos capitães donatários, as unidades ainda existiriam por um longo período. Junto com Tomé de Souza, desembarcou na Bahia de Todos os Santos, em 29 de março daquele ano, entre outras autoridades, o português Antônio Cardoso de Barros, o primeiro oficial que comandaria a arrecada-

ção e fiscalização de tributos da Colônia unificadamente. Em mãos, trazia os regimentos lançados pelo rei em 17 de dezembro de 1548, com todas as diretrizes para a missão que visava cumprir. Cardoso de Barros havia sido nomeado em 1535 como donatário da capitania do Ceará, sendo improvável que lá alguma vez tenha comparecido. Era homem com fama de zeloso e probo e, por conseguinte, de confiança do rei.

Pela carta de Dom João III, Cardoso de Barros fora designado provedor-mor por três anos em janeiro de 1549, recebendo em 1.º de abril seu ordenado anual e tomando posse em maio. Não acumulou o ofício com o de chefe da Fazenda local, uma vez que para tanto foi nomeado Rodrigo de Arguello, como Provedor de Fazenda em Salvador na Capitania da Bahia de Todos os Santos também em janeiro daquele ano.

De acordo com os forais trazidos, o aparelho fiscal no Brasil seria implantado em duas instâncias hierárquicas. Criava-se, então, a Provedoria-Mor da Fazenda Real, como esfera superior, centralizada e subordinada diretamente às autoridades fazendárias metropolitanas.



A ela estaria submetida a outra esfera, composta pelas provedorias locais, em grande medida já existentes nas capitâncias. Os regimentos foram escritos pelo Conde de Castanheira. Por certo, o Vedor da Fazenda em Portugal desejava acompanhar melhor as finanças do reino em suas possessões ultramarinas. Além de seu dirigente, os primeiros cargos estabelecidos na Provedoria-Mor foram um escrivão, juízes dos feitos da Fazenda, um procurador da Coroa, oficiais de contabilidade e tesouraria.

Nas provedorias locais atuariam, juntamente aos respectivos provedores, almoxarifes, escrivães, porteiros e guardas da alfândega. Os rendeiros ou arrecadaadores contratados também compunham o cenário, realizando a tarefa primordial da estrutura, a arrecadação das rendas.

A armada que os trouxe era composta por três naus e transportava cerca de mil indivíduos, sendo aproximadamente duzentos militares, trezentos colonos, quatrocentos degredados e alguns jesuítas. Entre eles, muitos pedreiros, serralheiros, oleiros, canoeiros, barbeiros e tantos outros artífices necessários à fundação de uma cidade. A primeira providência seria abrigar-se,

construindo casas e sedes administrativas, onde seria edificada a sede da Colônia. A escolha da Bahia tinha por motivação estar equidistante das demais capitâncias ao norte e ao sul. Corroborando a preferência geográfica, ocorreu também de seu capitão, Francisco Pereira Coutinho, ter sido morto pelos índios juntamente com a maioria dos que ali habitavam desde 1534, havendo a Coroa comprado os direitos do seu herdeiro. As demais donatárias, do mesmo modo, foram sendo readquiridas com o passar do tempo. Ao chegar, a esquadra de Tomé de Souza encontrou cerca de quarenta colonos sobreviventes dos conflitos com os nativos. O próprio rei escrevera ao Caramuru, português que vivia entre os índios desde os mais remotos tempos, para que os auxiliasse na instalação, resultando serem recebidos com grande alegria. Em cinco semanas, edificaram uma centena de casas.

Primeiramente, ao provedor-mor era ordenado corresponder-se com os oficiais da Fazenda nas diversas capitâncias ou, na sua ausência, com os respectivos capitães para participar sua nomeação e informar-se sobre a arrecadação. O rei queria saber quais direitos, como e de quem estavam sendo recolhidos e se havia

casa ordenada para arrecadação em cada capitania. O provedor-mor acompanharia o governador em suas visitas às donatarias para tomar conhecimento *in loco* da situação da Fazenda. Se necessário, o governador nomearia oficiais interinamente até que o rei os prosesse em definitivo. Receberia os conselhos do provedor-mor, nos casos em que mais largamente fosse de sua matéria. Achando irregularidade nas contas ou procedimentos, seria ele o julgador dos que tivesse previamente por culados quando de seu retorno à Bahia.

O provedor-mor deveria também dar ordens para construir alfândegas, tanto em Salvador como nas capitâncias onde não as houvesse para o despacho e arrecadação dos direitos do rei. Igualmente criaria casas de contos em que seriam administrados os assuntos da Fazenda. Os provedores locais acumulariam o cargo de juiz da alfândega, rubricando e numerando os livros com receitas e despesas, tais como mantimentos e soldos dos oficiais que acompanharam a armada. Haveria também um livro dos regimentos, em que constariam o foral da respectiva capitania, a carta de doação, os regimentos da provedoria-mor e das provedorias e, ainda, outras provisões passadas sobre a

arrecadação. Para melhor administrar, buscava-se a uniformização de procedimentos.

Todo navio, português ou estrangeiro, que chegasse ao Brasil deveria dirigir-se a uma alfândega ou casa de arrecadação, mesmo que vazio, para que fosse verificado se trazia mercadorias sujeitas ao pagamento das dízimas. E, ocorrendo de atracar e descarregar em porto desprovido de alfândega, haveria perdimento das mercadorias e do navio, além do degredo do seu capitão por cinco anos para a Ilha de São Tomé.

Se não fosse logo recepcionada a embarcação pelo provedor ou almoxarife, poderia ser destacado um dos membros da tripulação para dar ciência à alfândega sobre sua chegada. Indo a bordo, os oficiais primeiramente saberiam do mestre e piloto do navio quais mercadorias traziam por meio do chamado livro da carregação ou por folhas avulsas. Não havendo tal manifesto de carga, prestariam juramento e relacionariam tudo que estivesse a bordo. Esta documentação ficaria com o almoxarife enquanto se procedesse ao descarregamento. Tudo deveria vir a terra antes do pôr do sol. Não havendo tempo para concluir os trabalhos, um guarda ficaria no navio, pernoitando.

As mercadorias deveriam seguir diretamente para a alfândega e qualquer item levado escondido debaixo das capas, das mangas ou ao redor de si, ainda que se declarasse levar para a dita casa fazendária, seria confiscado na razão de dois terços para o fisco e um para quem o descobrisse.

Na alfândega, o provedor e o almoxarife vistoriavam em uma mesa, despachando as mercadorias isentas e tributando as demais. Quando não fosse possível separar uma parte de dez, o pagamento seria aceito em dinheiro, visto que já havia iniciado a circulação monetária na Colônia.

Existiam dois selos de marcar cera para os panos, o primeiro para os tributáveis, como a seda e panos coloridos, e outro para os demais. Tais sinetes eram guardados em um baú para o qual havia duas chaves, uma do provedor e uma do escrivão ou selador. Achado pano sem as ditas marcas na Colônia, era penalizado com o perdimento, além da já citada participação do denunciante. Mercadorias retidas ou mesmo dizimadas em espécie, eram vendidas publicamente em pregão e o valor lançado em receita pelo almoxarife.

Produtos de difícil transporte, feito o trigo, as louças e o vinho, eram vistoriados a bordo e providenciado um rol, pelo qual o provedor os dizimaria, sendo a receita repassada ao almoxarife. Para outros casos, como ferros e couros, os oficiais iriam ou enviariam alguém, oficial ou recebedor de tributos, onde se descarregasse melhor as mercadorias.

Os recebedores eram contratados entre os particulares, ficando os contratos e dados pessoais registrados em livro da casa dos contos. As rendas eram no início arrematadas anualmente em pregões, conforme editais publicados por ordem do provedor-mor. Os lances não poderiam ser inferiores ao do primeiro ano. Não sendo arrematadas, o provedor-mor seria informado para nomear os recebedores, podendo, enquanto isso, serem recrutados em caráter provisório pelos provedores parciais.

Os arrendamentos eram carregados em receita pelos almoxarifes como fiança. Os livros das Casas da Fazenda ficavam sob a guarda de um porteiro e registrados em outro livro em poder de um escrivão. O provedor-mor verificaria anualmente as contas de receita e despesa, bem como os saldos repassados ao tesoureiro na Bahia.

A cada cinco anos, os almoxarifes iriam à Provedoria-Mor, com todos os seus livros contábeis. As dúvidas que permanecessem sobre as contas seriam esclarecidas por um letrado, indicado pelo governador-geral. Persistindo a questão, seria nomeado um terceiro e, pelo desempate, tudo ficaria decidido e cumprido. Os almoxarifes e recebedores que não prestassem suas contas seriam presos e teriam seus bens executados. A arrematação da atividade de recebimento de tributos passou depois a ser trienal.

Sobre o açúcar que deixasse a terra, deveria ser recolhido o dízimo pertencente ao rei e sequer poderiam os senhores de engenho retirá-lo da casa de purgar até receber a vistoria do alealdador, sob pena de perdimento. Além de passar certidão de que já havia sido tributado, este oficial atestava a boa qualidade e a perfeição do produto. O regimento dava isenção fiscal para instalação de engenhos a pessoas que deveriam, em contrapartida, comprar toda a cana produzida pelos agricultores locais.

O comércio marítimo entre as capitaniais também deveria passar pelas alfândegas. Apresentado um rol das mercadorias, somente com a autorização do pro-

vedor seguiria adiante. No porto de chegada, era novamente vistoriada a listagem e os bens a bordo. Cada venda realizada precisava ser registrada, identificando os compradores para apresentação posterior. Não era permitido vender aos não-cristãos. Quem fosse pego fornecendo armamento aos índios seria preso e submetido ao julgamento pelo provedor-mor.

Os provedores deveriam prestar contas também sobre a fiscalização da construção de embarcações de acordo com as determinações reais. Uma atenção especial também estava reservada à artilharia, isenta de tributação e sujeita a levantamentos quantitativos constantes. Vale frisar que capitães, senhores de engenho e moradores das capitaniais eram obrigados a se armar.

Decorridos três meses de sua chegada à Bahia, Cardoso de Barros dirigiu-se a Pernambuco, conforme ordem de vistoriar as capitaniais. O donatário Duarte Coelho não aceitava a ingerência do provedor-mor, chegando a encaminhar correspondência ao rei em 1550, em que eram expostos desentendimentos entre as duas autoridades. Houve mesmo manifestação dos colonos contra o novo regime de Governo Geral.



Expulsão dos franceses do Rio de Janeiro, 1567.
Óleo de Armando Viana, 1940.
Museu Histórico Nacional/RJ.

Apesar de ficar claro no regimento que nenhum donatário poderia interferir nos assuntos da Fazenda, Duarte Coelho manteve a postura e a autonomia.

O primeiro Governo Geral encontrou bastante dificuldade para implementar a centralização administrativa almejada. A comunicação entre as capitania permanecia precária e muitas vezes era mais fácil às unidades receberem notícias de Lisboa do que da Bahia. Por vezes, passava mais de ano, sem que algum navio do governo viesse à capitania.

Em carta de 1553, Tomé de Souza demonstrava-se desagradado com a administração independente de Pernambuco, do que se queixava ao rei. Por outro lado, consta que Antônio Cardoso de Barros teria sido relapso em seu cargo, recomendando ao monarca que o ofício fosse acumulado pelo ouvidor-geral. No mesmo ano, Tomé de Souza deixou o governo a pedido, voltando à Metrópole, onde viveria até 1579. Duarte da Costa, que o sucedeu, fez críticas ainda mais diretas e contundentes ao provedor-mor. As funções de seu cargo passaram enfim ao ouvidor-geral até que a experiência demonstrou os inconvenientes à junção, fazendo

retornar à situação anterior. Ao deixar o cargo e a Colônia, Cardoso de Barros voltava para Portugal, quando naufragou e foi vitimado pelos caetés, índios antropófagos, no mesmo incidente em que padeceu o bispo Pero Fernandes Sardinha.

O segundo governador-geral exerceu o cargo por pouco tempo, até 1558, sendo considerado mau administrador. Com caráter impulsivo e autoritário, atrasou a obra pacificadora com os índios. Foi ainda em sua gestão que, em novembro de 1555, os franceses instalaram-se na Baía da Guanabara, onde davam início à povoação chamada França Antártica. Mem de Sá governou de 1558 a 1572 e seu sobrinho, Estácio de Sá, enquanto capitão-mor venceu os franceses e seus aliados, tamoios, fundando, assim, em 1565, o Rio de Janeiro, cidade que mais tarde seria a capital do país. Lançados os fundamentos da nova povoação, entre seus primeiros atos, lavrou a nomeação do provedor da Fazenda Real.

Após a expulsão dos franceses, Mem de Sá escolheu o melhor local para estabelecer a cidade, ficando o núcleo inicial conhecido, assim como na Bahia, por Vila Velha. A Alfândega do Rio de Janeiro foi criada no

ano seguinte, em 1566. Seu primeiro provedor e juiz foi Estevão Peres, o qual acompanhou Mem de Sá desde Ilhéus. Logo falecendo, foi substituído, em 1568, por Antônio de Marins Coutinho, que inspirou o personagem Antônio Mariz, de José de Alencar, no romance *O Guarani*, e participou com Estácio de Sá da conquista da cidade. O cargo de juiz da alfândega era relevante, sendo oferecido a nobres, como Pero de Magalhães, que se julga ser o mesmo Gândavo, ex-guarda-mor da Torre do Tombo, que escreveria a primeira História do Brasil em 1576. Embora não se tenha por certo que haja assumido o cargo, esteve no Brasil.

Em 1570 registrava-se a existência de 18 engenhos só na Bahia e 60 no Brasil, sendo grande parte em Pernambuco. Na década seguinte, tais cifras dobrariam. No final do século XVI, a produção do açúcar alcançava entre 15 e 30 toneladas, sendo para tanto utilizados três quartos dos 20 mil escravos que havia no Brasil. Os números da mão de obra eram variados, havendo nos engenhos algo entre 80 a 100 escravos, podendo alcançar nos de maior porte até mil. Os trabalhadores livres eram poucos e com funções específicas, como feitores, mestres, purgadores e caixeiros. Alguns deles eram ex-

-escravos libertos. Além do açúcar, cultivava-se, desde o início do século XVII, o tabaco que, assim como a aguardente, era oferecido em escâmbio na troca por escravos na África.

Quando, por problemas de sucessão dinástica, a Espanha uniu-se a Portugal em 1580, a nobreza lusitana viu com bons olhos, a princípio, o que considerou um fortalecimento. Um novo regimento foi fixado para o provedor-mor em 1588, reforçando-lhe as atribuições e cobrando maior rigor na tomada de



Frontispício do livro *História da Província Santa Cruz, a que vulgarmente chamamos Brasil*, de Pero de Magalhães Gândavo, 1576.
Biblioteca Nacional de Portugal.





Baćira

Guanabara

contas de oficiais da Fazenda e na cobrança de débitos fazendários. Para os provedores locais, permanecia o regimento anterior. A Fazenda Real passou, a partir de 1591, a ser administrada pelo Conselho da Fazenda, composto pelo vedor, enquanto presidente, além de quatro conselheiros. Ao conselho estavam subordinadas as alfândegas, a Casa da Índia - que administrava os territórios portugueses de além-mar - e a Casa dos Contos, a qual era responsável pela ordenação e fiscalização das receitas e despesas de Portugal.

Nas terras brasileiras, os espanhóis estavam mais interessados na região da Prata, ao sul, e na região açucareira, no nordeste. Holandeses e franceses ainda investiam em ataques na costa e a proteção era o argumento para o aumento dos tributos, tanto para os colonos quanto para os portugueses no Velho Mundo. Cada mercadoria, ao passar pelos portos do reino, deveria pagar um suplemento de 3% para defesa litorânea e escolta dos navios procedentes do Oriente.

As capitaniias não tardaram em quedar deficitárias, sendo cada vez mais difícil fazer frente aos ataques estrangeiros e ao contrabando, que já minavam os cofres

do Erário. Ante a escassez financeira e a desorganização administrativa, alguns oficiais aproveitavam para desviar os recursos da Fazenda para os próprios bolsos. Foi o caso em 1583, quando o provedor Miguel Gonçalves Vieira e seu almoxarife foram descobertos pelo provedor-mor, sendo imediatamente destituídos dos cargos e presos. Em 1588 o recém-nomeado governador do Brasil, Francisco Geraldes, recebeu como missão saber da situação de defesa das capitaniias e impedir o contrabando do açúcar, que tanto prejuízo trazia à Fazenda Real.

Ocorria então um paradoxo que resultaria na invasão holandesa. O financiamento da defesa territorial aumentava a opressão fiscal. Em contrapartida, os colonos aderiam à sonegação, entregando, com maiores ganhos, o produto diretamente aos comerciantes estrangeiros e facilitando sua instalação. Numa tentativa de coibir tais desvios, em 1591, foram fechados os portos do Brasil aos navios que não tivessem licença prévia da Coroa Portuguesa. O movimento de exportação ou de importação continuou, contudo, através do porto de Salvador. Na virada para o século XVII, a situação de crise persistia, fazendo as despesas excederem as receitas em todas as capitaniias, principalmente nas do nordeste.

O governador Diogo Botelho, ao tomar posse em 1602, deparou-se com os mesmos problemas de seu antecessor e instalou-se um ano em Olinda na tentativa de reorganizar a administração. Determinou que não houvesse acumulação nos ofícios públicos e alterou a forma de percepção dos rendimentos dos funcionários do fisco, passando a fixos e não mais percentuais da arrecadação como era pago até então.

Com base em rumores sobre a existência de jazidas de ouro em São Vicente, estabeleceu-se, em 1603, o primeiro regimento das minas, o qual visava orientar um novo segmento fazendário na Colônia, composto por um provedor das minas, ou superintendente, por um escrivão e um tesoureiro, além de especialistas em mineração. Sua administração seria independente de outras instâncias fiscais, subordinando-se diretamente à Fazenda na Metrópole. Extraído o metal precioso, o quinto (20%) pertenceria à Fazenda Real. Em 1605 houve proibição completa do comércio com embarcações estrangeiras, com o objetivo de contrapor ações de holandeses e ingleses. Aos oficiais não eram requeridos conhecimentos contábeis aprofundados. Resultava daí toda sorte de confusão nos registros de modo que diversas vezes se mani-

festaria o vedor da Fazenda quanto às falhas de escrituração contábil no Brasil ao longo do século XVII.

A Provedoria da Fazenda Real do Rio Grande do Norte foi criada em 1612, pelo então governador-geral Dom Diogo de Meneses. Estima-se que sua alfândega tenha sido estabelecida na mesma ocasião. O certo é que, em 1614, já havia lá um escrivão da alfândega, Pero Vaz Pinto, o mesmo que mais tarde, de 1622 a 1633, seria Provedor da Fazenda. Quando do ataque de holandeses a Natal, ele organizou guerrilhas de resistência, mas acabou morto pelos extintos índios janduís, aliados dos invasores em 1634.

Na década anterior, em 1624, o Brasil foi dividido em dois governos gerais. Além da sede baiana, foi instalada, em São Luís, a Provedoria-Mor da Fazenda Real do Maranhão. Jácome Raimundo de Noronha foi seu primeiro provedor que se consagraria, mais tarde, ao enfrentar os ingleses na foz do Amazonas. A Provedoria da Fazenda Real do Pará havia sido instalada em 1617 e sua alfândega ganhou casa própria em 1653 em Belém. O Estado do Maranhão foi dividido, em 1651, desmembrando-se do Pará e, por conseguinte, viu sua



Batalha dos Guararapes, 1654.
Decisiva para a saída dos holandeses do Brasil.
Óleo sobre tela, 1758.
Museu Histórico Nacional/RJ.

provedoria também duplicada. Em 1655 as duas capitâncias se reunificaram, havendo outra vez apenas uma provedoria em São Luís. Após outras variadas mudanças para Belém, tal provedoria do Maranhão existiu até provavelmente ser extinta, em 1770, junto com sua congênere da Bahia. Se perdurou mais foi por poucos anos, porque em 30 de dezembro de 1779, uma carta régia criou a Junta da Real Fazenda da Capitania do Maranhão. A de Belém permaneceria instalada a partir de 1796 no Convento dos Mercedários, confiscado dos religiosos pela Coroa.

A fragilidade da Colônia já se mostrava e os holandeses não hesitaram em avançar. A primeira tentativa foi frustrada na Bahia em 1623. A conta das armadas que expulsaram os holandeses de Salvador foi cobrada de Portugal, que a repassou, por sua vez, à Colônia por meio do agravamento das sisas. Antigo tributo recolhido em diversos reinos, a sisa em Portugal incidia sobre diversos gêneros de consumo, com alíquota variável em torno do dízimo. Era regida por regulamento próprio, que não permitia sua cobrança em possessões compartilhadas pela Ordem de Cristo, caso do Brasil. Aos poucos, contudo, a sisa vinha sendo introduzida

também nas terras coloniais. Com o crescente desgaste da capacidade de resistência, os holandeses se reorganizaram e lograram sucesso em nova investida, resultando na ocupação de Pernambuco em 1630.

Os holandeses, inicialmente hostilizados pela elite local, aos poucos foram habilmente estabelecendo acordos com os produtores de açúcar, demonstrando que a pacificação seria mais rentável para ambos em vez da guerra. Houve um novo período de prosperidade em Pernambuco e os senhores de engenho já se questionavam sobre a razão de serem leais aos portugueses em detimentos de seus lucros com os holandeses. Passaram a recolher tributos à Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, como os dízimos do açúcar e víveres, direitos sobre mercadorias da Holanda e a renda de engenhos, capitais e escravos.

Além disso, pagavam sobre a exportação do tabaco (produto que intermediava a compra de escravos), pau-brasil e sal. A culminância dessa política de acomodação entre as elites foi implantada por Maurício de Nassau. A Companhia das Índias Ocidentais, entretanto, não satisfeita com os gastos de investimento de Nassau e a

diminuição da lucratividade, destituiu-lhe do comando em 1644, formando um conselho de dirigentes que implementou maior opressão fiscal.

Pouco antes, em 1640, a Coroa Portuguesa era restaurada, dissolvendo-se a União Ibérica. Contudo, após 60 anos, os cofres portugueses estavam vazios por conta das guerras europeias. A maioria das possessões ultramarinas lusitanas havia sido tomada. A Portugal nada restava agora senão investir com força na colonização de sua última grande possessão, o Brasil. A cobrança de antigos débitos sem qualquer benevolência resultou em confiscos de propriedades, bens e escravos, dando início a novos conflitos que só terminariam com a retirada dos holandeses em 1654. A paz acordada incluía uma indenização, que seria paga por décadas de taxas extraordinárias por todas as capitâncias aos portugueses. Os holandeses, por sua vez, deslocaram sua produção de açúcar para as Antilhas. Por ironia, fizeram tal concorrência aos portugueses, e assim agravaram em muito a crise já existente na região açucareira do Brasil.

Aos poucos, a elite colonial em formação começava a ter consciência do processo de transferência de rique-

zas promovido pela burguesia mercantil metropolitana. Outros conflitos se acirravam com rebeliões de trabalhadores cativos, não só indígenas como africanos.

A Revolta dos Beckman, em 1684, no Maranhão, foi um exemplo de reação ao regime comercial monopólistico português. Dez anos mais tarde, os escravos resistiam ao sistema, criando Palmares. Em 1709 o conflito entre senhores de engenho e mercadores desencadeou a Guerra dos Mascates em Pernambuco e, mais tarde, o primeiro grande movimento de caráter tributarista, a Revolta de Vila Rica em 1720.

Com o crescimento da atividade mineradora a partir do início do século XVIII, inaugurava-se outro ciclo econômico no Brasil. Baixou-se, assim, novo regimento para a administração das minas em 1702. No documento, estabelecia-se mais claramente a alcada judicial e penal para a solução de pendências e estipulava-se a aplicação de penas para os contrabandistas. Criou-se também o cargo de guarda-mor das minas, o qual demarcaria as datas de terras para a exploração mineradora, podendo ainda nomear guarda-menores para supervisioná-las.

Em decorrência do aumento de trabalho nas repartições fiscais, em função do ouro, publicou-se carta régia em maio de 1703, separando-se o ofício de Juiz e Ouvidor da Alfândega do de Provedor da Fazenda Real no Rio de Janeiro.

Com a descoberta do metal precioso, reavivou-se o interesse dos franceses pelo Brasil. Em 1710 e 1711, o Rio de Janeiro foi novamente invadido e suas Alfândegas e Casa dos Contos foram incendiadas e completamente destruídas pela explosão da Casa da Pólvora, ocasião em que foi vitimado o almoxarife Francisco Moreira da Costa. Mais tarde, o prédio foi reconstruído. Em 1717 foi investido no Rio o primeiro guarda-mor, cargo já existente no Foral das Alfândegas de 1587. Foi nessa época também que foram criados os Registros, que eram unidades alfandegárias de fronteira interna, comandada por provedores. Ali eram cobrados os direitos de entrada dos mineradores que circulavam pelo território das minas, inclusive incidindo sobre mercadorias, escravos e animais. Não era permitida a passagem sem que se apresentasse uma guia emitida pelas autoridades competentes, especificando a quantidade de ouro que transportavam e o local da fundição.

Durante a primeira metade do século XVIII, a política econômica do então rei, Dom João V, foi de aumento tributário. De 1700 a 1713 era cobrado o quinto do ouro, 20% do quantitativo apurado para a Coroa. Como o controle fiscal mostrava-se difícil e os colonos recorriam ao contrabando por sentirem-se oprimidos, em 1714, mineiros fizeram um acordo, comprometendo-se em pagar uma quantia anual fixa. Seria o pagamento das avenças, em alusão aos valores avençados, ou seja, acertados. Tal sistema durou pouco, e já na década seguinte retornava-se à cobrança do quinto diretamente nas casas de fundição, gerando novas manifestações de revolta popular.

Todo o ouro encontrado devia ser levado às tais repartições, pois era transformado em barras marcadas, indicando já haver sido descontado o quinto para o fisco português. Ocorria que ao transportar às casas de fundição, os súditos sujeitavam-se a assaltos nos caminhos do ouro, resultando muitas vezes na sonegação e descaminho do ouro não quintado, que era usado como moeda de troca para obtenção de outros produtos. Além disso, não se confiava nos oficiais, acreditando-se que desviavam parte do metal precioso

durante o processo. Isso também fazia aumentar as revoltas e rebeliões.

A partir de 1725 teve início outra forma de arrecadação sobre o ouro que duraria uma década - a capitação. O governo passaria a cobrar o imposto *per capita*, incidindo sobre cada escravo, trabalhador das minas ou mesmo em outros ofícios do distrito mineiro. Com a descoberta de diamantes em Minas Gerais, em 1729, também foi aplicada às pedras a capitação como sistema de tributação. No território diamantino criou-se a Intendência dos Diamantes. Estava sob o comando de um intendente, auxiliado por um escrivão, um fiscal e um meirinho.

Em 1735 foram criadas as Intendências do Ouro, em que não só se arrecadavam os tributos sobre os mérinos, como era controlada a atividade mineradora. Cada uma era dirigida por um intendente diferente e composta, ainda, por um fiscal, um tesoureiro, um escrivão e seu ajudante.

A corrida para o oeste alargou em muito as dimensões do Brasil colonial. Nessa época foram criadas a capitania de São Paulo e Minas do Ouro (depois

separada como Minas Gerais), e a capitania geral de Goiás, apontando a movimentação em busca de ouro, diamantes e nativos. Em contrapartida, outras capitâncias, como a de São Vicente, Pernambuco e Fernando de Noronha foram revertidas à Coroa.

Nas alfândegas, em 1733, as funções multiplicavam-se e os pedidos de provisão para os cargos oficiais ao rei eram analisados conforme a praxe. Tanto em Salvador como no Rio de Janeiro, além dos já citados feitores e escrivães da provedoria e da alfândega, eram providos outros cargos como administrador dos guindastes, escrivão dos molhados, escrivão da balança, escrivão da ementa, selador das fazendas, guarda de número, zelador e porteiro.

A produção mineira chegou ao auge em meados do século XVIII. Os picos da extração aurífera, com aproximadamente 40 toneladas, foram alcançados entre os decênios de 40 e 50. Já as mais altas cifras nos rendimentos do “Real Quinto do Oiro” ao fisco português atingiram-se entre as décadas de 30 e 60 daquele século, entrando posteriormente em decadência, que culminaria com o final da centúria.



Receipt of gold collected. 1773.
Museum of the National Treasury/RJ.



*Medidores de ouro, século XVIII.
Foto do autor. Museu Histórico Nacional/RJ.*

4. O Erário Régio e as Juntas da Fazenda Real na Era Pombalina

Após a segunda metade do século XVIII, na Metrópole e em suas Colônias, foram implementadas políticas de racionalismo fiscal pelo então primeiro ministro de Portugal, Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal. Sua intenção era sistematizar a tributação e a economia. Apesar disso, Carvalho tomou algumas medidas que antes ressaltavam em Portugal um despotismo nem tão esclarecido para o período iluminista vivido na Europa. Suas posturas eram bem rígidas, dividindo opiniões até hoje. A criação de Juntas da Fazenda, que substituiriam as provedorias, e do Erário Régio faz parte dessa reestruturação administrativa.

A política econômica portuguesa refletia-se na arrecadação na Colônia. Pelo Tratado de Methuen, de 1703, Portugal havia feito um pacto comercial com a Inglaterra. Compraria seus tecidos em troca de que os ingleses adquirissem seu vinho. A balança comercial era totalmente desfavorável a Portugal e a saída para os prejuízos foi buscada no aumento da taxação dos minérios no Brasil. Não foi à toa que os primeiros movimentos de libertação colonial surgiram em Minas Gerais.

Coibia-se a evasão de metais preciosos para a Inglaterra, a fim de segurar a moeda e a riqueza tão desviadas àquela nação por um comércio desequilibrado, quando não ilícito. A ordem resultou no aumento do contrabando e na consequente pressão inglesa pela supressão da restrição. Tentava-se em vão conter tal avanço, proibindo que o ouro, mesmo em pó, ou em barras para pagar o quinto à Fazenda, circulasse, pois muitas vezes recorriam a marcações falsas ou a obras grotescas de ourivesaria. Assim, o Marquês de Pombal desautorizou também o exercício do ofício de ourives sem permissão expressa do governo.

Na Colônia seria cobrado o chamado subsídio voluntário, que era um tributo destinado à reedificação de Lisboa após o terremoto de 1755. Fazendo movimentar muito dinheiro à Metrópole, de voluntário possuía apenas a nomenclatura. Pombal operou ainda a expulsão dos jesuítas, até aquele momento responsáveis pela educação nas terras d'álgem mar, passando a cobrar o subsídio literário, com vistas a construção de escolas e ao sustento do ensino público.

N.º 116 O Intendente, e Fiscal da Casa da Fundição de Villa Rica abaixo assinados: Fazemos a saber, que o meteo nesta Casa da Fundição tirou de quinto para a fazenda Real grão de ouro, de que se onça oitava e marco fundio, e delle se fez huma barra, que pezou marco onça oitava e grão de ouro de vinte e quilates por ensayo, que nelle se fez, e se lhe entregou com esta Certidão assinada por nós em Villa Rica a 1756.

Recibo de entrega de ouro e pagamento do quinto, 1763.
Biblioteca Nacional/RJ.

Desse modo, podemos ver que a estrutura fazendária se alterava. Autoridades, antes isoladas territorialmente, possuíam atribuições deveras extensas que pouca aplicabilidade tinham na prática. A fiscalização passava a ser mais objetiva e menos personalista. Visava-se a maior eficácia ao aparelho fiscal e novos regimentos restabeleceram o quinto do ouro, abolindo a capitação e criando o cargo de Intendente-Geral do Ouro, o qual teria uma nomeação para a Bahia e outra para o Rio de Janeiro. Apesar disso, permanecia a previsão de remessa anual à Metrópole do quinto de 100 arroubas de ouro. Não alcançado esse valor, procederiam a derrama. Excedendo-o, seria retido por um ano e integraria o montante do exercício seguinte e se mais uma vez excedesse, seria todo enviado à Metrópole.

As primeiras Juntas precederam assim à criação do Erário Régio, que as comandaria a partir do final de 1761. A da Bahia, que iniciou como Junta da Arrecadação e Administração da Real Fazenda, foi criada em 21 de abril daquele ano por carta régia e transformada em Junta da Real Fazenda em 1770, quando foi extinta a Provedoria-Mor da Fazenda Real. Havia, portanto, até esse período, uma dualidade na centralização dos co-

mandos, com o Erário Régio em Portugal e a Provedoria-Mor no Brasil. Tais datas não são simples de apontar como conclusivas, pois, por vezes, o ordenamento real não correspondia à imediata instalação de fato na distante Colônia. Foi o caso do Rio de Janeiro, que teve a abertura determinada pela carta régia de 16 de agosto de 1760, embora sua criação só viesse a ocorrer pelo alvará de 23 de dezembro de 1773, tendo sido instalada somente mais tarde, conforme outro alvará de 1816. Goiás também figurou como local das primeiras repartições do gênero, datando de outubro de 1761. Com atribuições amplas, inclusive a de tomar contas dos tesoureiros e recebedores, coexistiu com a provedoria local até 1809. Além de arrecadar e administrar todas as rendas, as juntas passavam a pagar as folhas civis, militares e eclesiásticas.

Em 22 de dezembro de 1761 o Erário Régio foi criado em Portugal centralizando toda a contabilidade da receita pública arrecadada. Apesar de subordinadas diretamente ao Erário, as juntas eram presididas pelo vice-rei na capitania-sede, Bahia, e pelos governadores nas demais. Desde 1640 havia no Brasil, mais por questão de fidalguia que por hierarquia política, a figura do

vice-rei. O título era atribuído ao governador-geral ainda que não houvesse a instituição de um vice-reinado do Brasil. A partir de 1720, a denominação passou a todos os governantes que exerceram o cargo.

O Erário em Portugal era presidido pelo Inspetor General do Tesouro, função, aliás, que havia sido ocupada pelo próprio Marquês do Pombal na época de Dom João V, e composto ainda pelo tesoureiro-mor, seu escrivão e quatro contadores-gerais que eram responsáveis pelas quatro contadorias em que ficou dividido o Erário na ocasião. O primeiro contador estaria encarregado de dar entrada no Tesouro aos dinheiros da Corte e Província da Estremadura. Ao segundo cabia receber os direitos reais das províncias do reino e ilhas dos Açores e Madeira. Ao terceiro, cabiam as rendas da África, do Maranhão e Bahia. E, por fim, o quarto era encarregado de dar conta ao que proviesse da África Oriental, da Ásia e do Rio de Janeiro. A partir de então, deveriam adotar nas respectivas escriturações o método contábil das partidas dobradas.

Com melhor posição estratégica tanto para Região das Minas como para os avanços do centro-sul, a capital foi transferida para o Rio de Janeiro em 1763.

Em pouco tempo, o Erário Régio ganhou projeções no Brasil, havendo indícios de sua existência já em 1765 na Bahia. Foi também instalado no Rio de Janeiro em 1767, com um guarda-livros e dois escriturários para estabelecer a nova metodologia de controle fiscal, conforme as diretrizes metropolitanas. A situação até ali era de precariedade tanto na administração tributária, como nas repartições que estavam em péssimas condições como a Tesouraria Geral, a provedoria da Fazenda Real e os armazéns das madeiras na Ilha das Cobras.



Marquês do Pombal.
Gravura, 1882. Biblioteca Nacional de Portugal.

Na pirâmide administrativa pombalina, abaixo do vice-rei estava o provedor-mor, hierarquia que seguia com os capitães-generais, provedores e oficiais fazendários até à base em que estavam os vereadores e oficiais das câmaras. Em cada capitania, as alfândegas, as provedorias da moeda e demais repartições administrativas arrecadadoras das rendas régias ficavam subordinadas às Juntas da Fazenda, as quais observavam as ordens do Erário elaboradas no período pombalino.

Em São Paulo, a Junta da Fazenda esteve inicialmente em Santos, passando à capital em 1766. Era composta pelo governador, como presidente, pelo provedor da Fazenda Real, pelo ouvidor e pelo procurador da Coroa, coexistindo com a Provedoria da Fazenda até sua extinção em 1775. Nas capitâncias mais remotas a transição demorou décadas. Até o final da centúria foram instaladas em Pernambuco, Pará, Minas Gerais, Maranhão e Ceará. Na virada para o século XIX, surgiram as Juntas da Fazenda do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso. Em 1809 foi a vez da Paraíba e do Espírito Santo e, em 1817, Santa Catarina. Em 1820 ainda não se haviam totalmente fixado, sendo as últimas: Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe.

As Juntas da Fazenda diluíram o poder, substituindo a chefia pessoal por um órgão colegiado. Ao assumirem suas funções, os contadores passaram a ser as principais figuras de comando, em detrimento dos antigos provedores e juízes de alfândega.

A autonomia da Fazenda Real passava às mãos dos governadores e o controle contábil da despesa prevalecia sobre a arrecadação da receita. Deveriam executar a licitação dos contratos para a arrecadação dos direitos reais, julgar os processos e recursos fiscais, realizar as despesas e sua escrituração, administrando, enfim, o patrimônio real.

A Coroa portuguesa não aceitava o declínio da produção aurífera e atribuía a queda na arrecadação somente ao contrabando do ouro. Isso resultava em maior pressão na tributação e fiscalização dos mineiros, que se sentiam cada vez mais oprimidos. Faltava às autoridades portuguesas uma compreensão de que o contrabando não era exclusividade da mineração. Atingia praticamente todo o território colonial, assim como todos os setores produtivos envolvidos na extração, como o gado do sul, o açúcar do nordeste e outros produtos que abasteciam a região das minas.

Balanço da
Receita e Despesa da
Thesouraria Geral da
Real Fazenda do
Anno de
1798.

Balanço de Receitas e Despesas.
Arquivo Nacional/RJ.

Além disso, os clérigos que circulavam a princípio sem serem vistoriados nos postos de passagem, alimentavam, por interesse ou desconhecimento, uma rede de comércio ilegal, ora carregando ouro, ora promovendo à tripulação que trazia mercadorias de Portugal, feiras nos colégios jesuítas com seus produtos isentos.

No período que antecedeu à Conjuração Mineira, os contratadores que arrecadavam os direitos reais protelavam ao máximo a entrega dos recursos recolhidos ao final do prazo contratado. As grandes dívidas formadas junto às autoridades locais eram roladas mediante o pagamento de propinas ou prestação de favores, formando uma rede de corrupção e conluio difícil de ser detectada pelo distante soberano português.

A questão fiscal estava no cerne da revolta que eclodiu em Minas em 1798. Ainda que sob influência do contexto libertário mundial, oriundo do ideário iluminista da Independência Americana e da Revolução Francesa, a Inconfidência, como denominaram os portugueses, só ganhou força por contrapor-se à opressão tributária portuguesa. Sinalizava-se a possibilidade de proceder a já citada derrama, forma violenta de arre-

cadação de impostos, que invadiria as propriedades e confiscaria os bens aos que não pagassem os tributos.

Joaquim José da Silva Xavier foi a voz no deserto. Militar de baixa patente, o alferes fora encarregado de comandar a segurança contra ladrões e bandidos no caminho do ouro entre Minas e Rio de Janeiro. Ironicamente, enquanto alferes, serviu aos mesmos interesses metropolitanos contra o qual lutaria. Ele, que ficou conhecido como Tiradentes, pela habilidade manual em arrancar dentes e substituí-los por próteses que produzia com esmero, era o único dos insurgentes que não era rico ou membro da elite local. É importante lembrar que o ofício de dentista era atividade reles na época, sendo muitas vezes praticada por escravos ou alforriados. Foi no dito caminho que panfletou e discursou contra os excessos metropolitanos. Sua execução modelar baseou-se nestes dois aspectos. Não ser das classes altas e ter se exposto mais que os demais partícipes. Teve contato ali com a corrupção e o contrabando, conhecendo o famoso cobrador de impostos Joaquim Silvério dos Reis, que mais tarde delataria os revoltosos em troca do perdão de suas dívidas em contratos de arrematação e por uma pensão que recebeu da Coroa.



Os inconfidentes reuniam-se na casa de João Rodrigues de Macedo, figura com duplo destaque na conjuração. Contratador de tributos entre 1776 a 1783, fez fortuna ao ponto de sua luxuosa residência passar a ser chamada popularmente de Casa dos Contos. Como Silvério dos Reis, endividou-se com a Fazenda, podendo ter sido um dos motivos para incentivar a rebelião da qual se beneficiaria com a diminuição dos impostos. Não foi sentenciado ao fim da Inconfidência e ainda arrendou espaço na casa para prender os revoltosos das classes mais abastadas. Vicente Vieira da Mota, que era seu principal empregado, foi um dos condenados.

Mais tarde, Macedo perdeu a propriedade para a Fazenda, que lá instalou suas repartições. Atualmente a Casa dos Contos em Ouro Preto ainda abriga uma Agência da Receita Federal.

Tiradentes (*Alferes*).
Óleo de José Wasth Rodrigues, 1940.
Museu Histórico Nacional/RJ.



*Detalhe da fachada da
Casa dos Contos, Ouro Preto/MG.
Foto do autor.*



*Brasão do Reino Unido
de Portugal, Brasil e Algarves.*

5. O Erário Régio no Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves

Com a transferência da família real para o Brasil a fim de escapar às tropas de Napoleão em 1808, passava-se a investir na Colônia. O Brasil logo seria visto como um novo império florescente que Portugal desejava manter ao seu lado, mesmo quando fosse possível o retorno da Corte à terra de origem. Até então, a política protecionista e mercantilista lusitana em relação às suas Colônias era de exploração e benefício exclusivo à Metrópole. Excetuando-se os investimentos nos setores agrícola e mineiro, quaisquer outras iniciativas produtivas eram tolhidas por representar uma ameaça competitiva.

O primeiro ato administrativo de Dom João VI foi também um ato fiscal. Com apenas alguns dias da chegada à Bahia, onde permaneceria por mais de um mês antes de seguir para o Rio de Janeiro, o príncipe regente autorizou a abertura dos portos brasileiros às chamadas nações amigas de Portugal. O acesso mercantil interessava principalmente à Inglaterra, a qual protegera a frota portuguesa em sua travessia oceânica em troca de vantagens comerciais. Com o fechamento dos portos em Portugal pela ocupação francesa, assim como pelo bloqueio

continental imposto aos ingleses, a liberação ao comércio exterior no Brasil era de uma consequência e urgência inevitáveis. Manter privilégios à nação ocupada seria o mesmo que conceder vantagem ao inimigo. O conselho governativo deixado por Dom João em Portugal foi destituído tão logo os franceses tomaram a cidade. A Carta Régia de Abertura dos Portos, assinada em 28 de janeiro de 1808 fixava em 24% os direitos de importação para produtos secos e o dobro para os chamados molhados, como azeites, vinhos e aguardentes. Pouco depois, em 1810, estabeleceu-se que as mercadorias portuguesas ou estrangeiras transportadas sob a bandeira lusa pagariam 16% e os importados britânicos, trazidos por ingleses ou portugueses estariam sujeitos a taxa de 15% *ad valorem*.

A Corte transferida para o Brasil trouxe consigo o aparato administrativo português. Enquanto sede do reino, a Colônia agora concentraria também sua administração. Apesar da situação tida como transitória não exigir maiores alterações estruturais no aparelho fiscal, o Brasil Colônia era forçado a repensar sua organização administrativa e financeira ante o impacto da mudança.

Comitê da Ponte do Rio Concalhe, governador, e Capitão General da Capitania da Bahia, Arrege. Eu o Principi Regente das minhas muias Saudades como aquela que tem. Considerando as circunstâncias que fizeram saber a Manha Real Provinça sobre se achou interrompido, e suspenso o Comércio desta Capitania com grande prejuízo das Armas, e das Minas, e da Marinha Real. Tornando em razão das muitas, e públicas circunstâncias da Europa, e querendo das sobre este importante objecto alguma providencia pronta, e capaz de melhorar o progresso de tais díadas. Sou Fervor Ordenou in Tóvara, e provisoriamente, em quanto não em solida forma sistema, geral, que efectivamente regule, e melhore o maloriente seguinte. Por isso que fizei acompanhar nas Almoedas de Brasília, fátes, e quase que Generais, Tenentes, e Subordinações Transportados, os com Naves, E transversas das Províncias, que se conservava em P.R., e Harmonia com a Manha Real Coroa, as com Naves dos, e Maiores Países, pagando por tonelada vinte e quatro por cento, a todos Vales de Diversos grãos, e quatro de Donativo, ja estabelecido, regulando-se a cobrança destes Diversos, pelas Plantas, ou Afins, e, por que alho procedente se regulasse cada huma das ditas Almoedas ficando os Portos, Aguas e portos, e Almoeiros, que se conservava, estabelecidos pagando o díabo das Arquetas, que alho agarradas respeguem. Segundo. Que não se od. Maiores Países, mas também os sobre dito Etransversas, para importar para os Portos, que se tem de parcer a beneficio de Comercio, e Agro cultivo, que tanto dizei promover, todas, e quaisquer Generais, e Provedores Gobernares, e capitães de Pelo Brasil, ou outras notoriamente estabele-

estabelecidas, pagando por tonelada o mesmo. De resto já estabelecidos nas respectivas Capitanias grande entretanto como em suposto, como em que, todas as Leis, Cartas Régias, ou outras ordens, que alho aque proibisse este Estado de Brasil, e Vizinho Comercio, e Navegação, contra o Brasil, e Espanha, e Portuguesa. O que tudo afere faras exequias com o Zella, e actvidade, que de vez apressa. Sobre sua Bahia em vista oito de Janeiro de 1808.



Príncipe

Para o Comitê da Ponte

Original da Carta de Abertura dos Portos.
 Biblioteca Nacional/RJ.

Carta de Abertura dos Portos

Eu, o Príncipe Regente, vos envio muito saudar, como àquele que amo. Atendendo à representação que fizestes subir à minha Real presença, sobre se achar interrompido e suspenso o comércio desta capitania, com grave prejuízo de meus vassalos e da minha Real Fazenda, em razão das críticas e públicas circunstâncias da Europa; e querendo dar sobre este importante objeto alguma providência pronta e capaz de melhorar o progresso de tais danos: sou servido ordenar interina e provisoriamente, enquanto não consolidado um sistema geral, que efetivamente regule semelhantes matérias, o seguinte:

Primo: Que sejam admissíveis nas Alfândegas do Brasil todos e quaisquer gêneros, fazendas e mercadorias, transportados ou em navios estrangeiros das potências que se conservam em paz e harmonia com a minha Real Coroa, ou em navios dos meus vassalos, pagando por entrada 24 por cento; a saber, 20 de direitos grossos, e 4 do donativo já estabelecido, regulando-se a cobrança destes direitos pelas pautas ou aforamentos, por que até o presente se regulam cada uma das ditas Alfândegas, ficando os vinhos, águas ardentes e azeites doces, que se denominam molhados, pagando o dobro dos direitos que até agora nelas se satisfaziam.

Segundo: Que não só os meus vassalos, mas também os sobreditos estrangeiros, possam exportar para os portos que bem lhes parecer a benefício do comércio e agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaisquer gêneros e produções coloniais, à exceção do pau-brasil ou outros notoriamente estancados, pagando por saída os mesmos direitos já estabelecidos nas respectivas capitâncias, ficando, entretanto como em suspenso e sem vigor todas as leis, cartas régias ou outras ordens, que até aqui proibiam neste Estado do Brasil o recíproco comércio e navegação entre os meus vassalos e estrangeiros. O que tudo assim fareis executar com o zelo e atividade que de vós espero.

Escrita na Bahia, aos 28 de janeiro de 1808.



Chegada da Família Real ao Rio de Janeiro em 1808.
Óleo de Geoff Hunt, 2008.
Acervo particular do historiador Kenneth Light.

De dez a quinze mil pessoas acompanharam a Corte ao Rio de Janeiro e os altos cargos foram preenchidos por nobres, pagos com altos salários mas sem a correspondente dedicação aos ofícios públicos. Como agravante, escriturários e meirinhos tinham seus pagamentos atrasados.

Em 28 de julho daquele ano, foi criado o Erário Régio nos moldes da repartição existente em Portugal. O Ministério da Fazenda estava, assim, sediado no Brasil a partir de então, embora ainda fosse um órgão português. Somente após a Independência, portanto, seria correto falar em uma estrutura fazendária propriamente brasileira.

A estrutura do Erário Régio permaneceu praticamente inalterada, com um presidente, um tesoureiro-mor e um escrivão. Sua presidência cabia ao ministro dos Negócios do Reino, equivalente à Fazenda, cargo para o qual foi nomeado Fernando José de Portugal. A Tesouraria-mor teria dois segundos escriturários, dois terceiros; dois amanuenses; dois praticantes; três fiéis; um porteiro e seis contínuos, os quais atuariam como porteiros nas contadorias para onde o tesoureiro-mor os enviasse. Foi dividida administrativamente em três

contadorias, cabendo à primeira recolher as rendas do Rio de Janeiro. A segunda faria a contabilidade da África Oriental, Ásia, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande de São Pedro. Por fim, a terceira incumbia-se da escrituração da Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará, Ceará, Piauí, Paraíba, Cabo Verde, Açores, Madeira e África Ocidental.

Além disso, ainda em 1808, foi criado pelo príncipe regente o Conselho da Fazenda com as mesmas prerrogativas e jurisdição de seu antecessor metropolitano. Seu presidente seria o mesmo do Erário Régio, sendo composto pelos conselheiros nomeados pelo regente, um escrivão e seu substituto, além de outros oficiais como porteiros, contínuos e meirinhos. Tal conselho deveria tratar de matérias como folhas da dívida passiva, ordenados anuais e pensões.

Formavam um núcleo centralizado o Erário e o Conselho da Fazenda, o que ainda não significava um sistema uniformizado, uma vez que existiam dúvidas e conflitos de competências na administração de repartições desde há muito díspares e regidas por regulamentos desarticulados. O caráter autônomo e fragmentário das

alfândegas, por exemplo, persistiria até o período logo após a Independência. O Erário foi instalado, juntamente com a Casa da Moeda, no edifício da antiga Casa dos Pássaros, a Rua Lampadosa, no Rio de Janeiro, prédio originalmente destinado a ser um museu de História Natural.

Fernando José de Portugal e Castro, além de assumir a Fazenda e a presidência do Erário Régio, acumulou o cargo de Ministro Assistente ao Despacho, o qual equivalia a um chefe de gabinete ou primeiro ministro, com ingerência sobre todas as pastas. Em 1810 também administrhou o Ministério da Marinha até sua morte em 1814. As políticas adotadas nesse período certamente eram de sua orientação, posto que Dom João VI tinha o mérito de escutar seus conselheiros.

Em abril de 1808, assinou-se um alvará revertendo a proibição de produzir manufaturas e indústrias imposta por Dona Maria em 1785. Por conseguinte, o comércio poderia ser revitalizado também internamente. Direitos de entrada e saída de tecidos fabricados no Brasil foram isentos, assim como o imposto de importação para mercadorias provenientes de Lisboa que lá tivessem pagado o imposto. A fim de controlar e evitar a disseminação dos

ideais iluministas que agitaram a França, a Provisão de 14 de outubro de 1808 proibia aos juízes das alfândegas a admissão de livros e impressos sem autorização do Desembargo do Paço.

A administração fazendária entendia que para arrecadar cada tipo de receita precisava engendar uma estrutura própria com repartições específicas. Em junho de 1808, era criada, portanto, a Superintendência e a Junta de lançamento da décima urbana, tributo predial da época. Também em 1809 foi estabelecida a Superintendência Geral dos Contrabandos. Não houve nenhum ato, que se saiba, ligando o Erário Régio com as alfândegas. Estas, por sua vez, eram responsáveis pela maior parte da arrecadação. Em 1810 foi criada a Alfândega de Fortaleza, também conhecida como Alfândega do Ceará. Foi instalada, contudo, em 1812, atraso que se supõe à falta de um ancoradouro. Por sete anos lutaram os portugueses contra a ocupação francesa e com o apoio inglês retomaram a soberania em 1814. A partir de então aguardaram o retorno de Dom João até o limite, quando a Revolução do Porto exigiu sua volta em 1820. Antes disso, em 1815, o Brasil foi elevado a Reino Unido com Portugal e Algarves.



Dom João VI, século XIX.
Óleo de José Leandro de Carvalho.
Museu Histórico Nacional/RJ.

Em 1817 ocorreu o movimento conhecido como Revolução Pernambucana. Influenciada pelos ideais liberais, teve como motivação principal o esgotamento da capacidade tributária. Na época eram arrecadados os dízimos sobre produtos agrícolas, pescados e bovinos, pois o monarca representava a Igreja, enquanto Grão-Mestre da Ordem de Cristo. Pagavam-se ainda os direitos aduaneiros sobre produtos na exportação e mercadorias na importação, conforme a pauta alfandegária. Além desses, havia o já citado subsídio literário, para custeio da educação; o subsídio real ou nacional que incidia sobre a carne verde (carne seca), os couros cru ou curtido e a aguardente.

Também existiam os impostos, taxas para benefício do recém-criado Banco do Brasil e taxas sobre engenhos de açúcar e destilações. A décima predial urbana incidia sobre imóveis do litoral e áreas mais populosas. Ainda sobre os imóveis urbanos pagava-se a sisa, na razão de 10% sobre as vendas. A meia sisa era devida pelos proprietários de escravos ladinos, aqueles que desempenhavam alguma profissão gerando ganhos aos seus donos. Parte da burocracia instituída e incrementada pela transferência da Corte ao Novo Mundo pagaria igualmente

sua cota. Os chamados novos direitos faziam recolher 10% dos vencimentos dos funcionários da Fazenda e da Justiça. Afora estes, tantos outros tributos eram cobrados abrangendo selos, sal, sesmarias, correios e ancoragem. O ônus da instalação real no Brasil era suportado por todas as capitâncias, sem a devida contrapartida que em maior monta era alcançada somente ao Rio de Janeiro em melhorias e progressos. Em sua revolta, os pernambucanos instalaram uma assembleia constituinte, separaram os três poderes e aboliram alguns impostos sobre o comércio. A rainha havia falecido no ano anterior e Dom João optou por enfrentar a situação com os revoltosos antes da coroação e a reação foi rápida e implacável. A República de Pernambuco que havia sido declarada em março de 1818 foi reocupada por tropas reais em maio do mesmo ano.

Dom João foi finalmente coroado e as festas seguiram sem interrupções até sua partida em 1821.



Aclamação de Dom João VI em 1818.
Gravura Jean Baptiste Debret.
Biblioteca Nacional/RJ.



Dom Pedro I, 1825.
Óleo de Henrique José da Silva.
Museu Histórico Nacional/RJ.

6. O Tesouro Público Nacional no Império do Brasil

Quando por pressão decorrente da Revolução do Porto, Dom João VI voltou a Portugal em abril de 1821, a administração fazendária no Brasil novamente precisou se adaptar. Buscava-se uma organização autônoma com a criação dos cargos de ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, de presidente do Erário Régio e Conselho da Fazenda do governo provisório do novo regente, Dom Pedro I. Foram criadas Juntas Provisórias e as capitaniias passaram a províncias. Em um primeiro momento, houve conflito de atribuições entre as novas e as velhas Juntas da Fazenda.

Em outubro daquele ano, ficava definida por decreto a prevalência das anteriores. A Fazenda Pública das Províncias seria presidida pelo seu membro mais antigo, excetuando-se o tesoureiro e o escrivão, sob os quais não recairia a presidência. As Juntas da Real Fazenda passaram a se chamar de Juntas da Fazenda Pública, simbolizando uma ruptura com a realeza portuguesa.

Cerca de 4 mil pessoas acompanharam o rei em seu regresso a Lisboa. Alguns não foram bem recebidos na

antiga sede do reino, como o tesoureiro-mor Joaquim José de Azevedo, que fez fama de corrupto, enriquecendo por meios espúrios. Enquanto isso, no Brasil, o ministro dos Negócios da Fazenda, Diogo de Meneses, que esteve no cargo durante todo o período da regência de Dom Pedro I até janeiro de 1822, foi substituído por Martim Francisco Ribeiro de Andrada, irmão de José Bonifácio. Também defensor da Independência do Brasil, Martim Francisco angariou para si a continuidade no cargo após o sete de setembro. As finanças encontravam-se escassas, uma vez que ao partir do país, Dom João VI raspou os cofres deixando o Erário praticamente falido.

Em fevereiro de 1823, criou-se a Administração das Diversas Rendas, integrada à Mesa do Consulado do Rio de Janeiro, sob direção do Tesouro Público. Era mais um ensaio no caminho da centralização da arrecadação, fiscalização e administração de vários tributos. Não se comunicava, entretanto, com a alfândega daquela cidade, que mantinha sua autonomia. O chamado consulado era um imposto de 3% sobre exportações,

estabelecido ainda por Felipe I, em 1591, para as alfândegas portuguesas. Dom João VI, em 1818, o instituiu no Brasil, criando, assim, as Mesas do Consulado. Além do já arrecadado por meio da saída de gêneros do país, como o café e a aguardente, administrariam as seguintes rendas: dízimo do açúcar, subsídio literário sobre a bebida, tabaco de corda, a sisa dos bens de raiz, a meia sisa dos escravos e, por fim, o imposto incidente sobre botequins e tabernas.

A Mesa do Consulado contava com um administrador que comandava os empregados subordinados, mantendo a ordem dos trabalhos e do expediente. Devia ainda propor ao presidente do Tesouro todos os meios e práticas para melhorar os métodos de arrecadação. Para tanto havia um escrivão, que além do livro de receita e despesa, fiscalizava a exata arrecadação, inspecionando toda a escrituração da unidade. Era ele quem distribuiria os trabalhos aos quatro escriturários e aos dois amanuenses, orientando-os sobre os métodos e formulários com base na legalidade, clareza, simplicidade e celeridade. O tesoureiro, o escrivão e o administrador teriam, cada um, uma das três chaves do cofre onde se guardavam diariamente os rendimentos. Entregavam

ao Tesouro Público o produto dos impostos no segundo dia de cada mês. Dois feitores eram encarregados dos cálculos dos impostos. Já os agentes da administração fariam diariamente uma relação de toda a aguardente que chegasse aos trapiches, também relacionando o que era produzido nos engenhos e os estoques nas tabernas e lojas da cidade, onde se vendia a cachaça.

Em seu primeiro discurso como Imperador, Dom Pedro I informou a situação do Tesouro Público como sendo a pior possível. Que a despesa em muito superava a receita. Ele também afirmava que em todas as áreas se fazia necessária uma grande reforma, porém a mais urgente era a da Fazenda, por ser a principal mola do Estado. Com empréstimos concedidos pelos ingleses, o Imperador recuperou o Banco do Brasil em circunstância de falência e colocou em dia o pagamento de empregados públicos. O preço dessa decisão foi o início da dívida externa brasileira, juntamente com a indenização paga a Portugal pela Independência com os recursos também alcançados pelos ingleses.

Em 1824 o Brasil independente ganhava sua primeira constituição. A Fazenda Nacional foi tratada em

apenas três artigos nos quais se gravavam as atribuições do Tesouro Nacional e definiam que as rendas seriam estabelecidas por Assembleia Geral, permanecendo as vigentes enquanto não revogadas. O ministro da Fazenda receberia dos demais ministros os orçamentos relativos aos gastos de suas repartições, apresentando à Câmara dos Deputados anualmente um Balanço geral da receita e despesa, um orçamento para o ano seguinte e a previsão de todas as contribuições e rendas públicas.

Examinando o relatório enviado pelo ministro sobre o estado do Tesouro e da Fazenda Pública em 1825, a Comissão de Fazenda da Câmara declarou que, apesar de não questionar os empréstimos contraídos, posto que foram tomados em nome da honra nacional, não via até então a urgente aplicação dos valores, sendo antes usados para pagar os próprios juros do valor emprestado. Ponderava também sobre os 2% pagos aos oficiais pátrios que negociaram os empréstimos com os ingleses, cujo percentual foi o mesmo. Tudo isto indicava a necessidade de amadurecimento financeiro e político para discutir a aplicação das finanças e os gastos públicos do Brasil independente. A falta de padronização na arrecadação das rendas e no controle e apuração

das despesas nacionais davam mostras de por onde as reformas deviam começar. As relações das entradas nos diferentes cofres das províncias, conforme apontava a Câmara, pareciam longe de fornecer os conhecimentos necessários para com razoável aproximação determinar qual era a renda ordinária da nação em todo o Império.

A reforma veio aos poucos, sinalizando a intenção de substituir a estrutura vigente. Foram extintas as mesas de inspeção do açúcar, fumo e algodão em 1827 e abolidas as superintendências e juntas de lançamento e cobrança da décima urbana em 1830. Para desempenhar suas funções foram criadas as coletorias de rendas.

Em 1831 houve uma reforma mais significativa, visto que o Erário Régio e o Conselho da Fazenda foram extintos. As juntas da Fazenda Pública deram lugar às tesourarias das províncias, submetidas então ao novo Tesouro Público Nacional. Ao órgão central estavam anexos uma secretaria, uma contadoria de revisão, uma tesouraria geral e um cartório. O Tesouro era composto por um presidente, um inspetor-geral, um contador-geral e um procurador-fiscal, todos nomeados pelo Imperador. Entre suas atribuições destacavam-se, por

intermédio de um Tribunal do Tesouro Nacional, a direção e fiscalização da receita e despesa nacional, a inspeção da arrecadação, distribuição e contabilidade de todas as rendas públicas e ainda a decisão das questões de matéria fazendária, antes julgadas pelo extinto conselho. Deveria tomar contas anualmente a todas as repartições, por onde se despendessem o dinheiro da nação.

Regularia também os empréstimos, dentro ou fora do Império. Fixaria as condições e arrematação dos contratos de receita e despesa. Observaria ainda os efeitos dos tributos sobre os diversos ramos de riqueza e proporia o que entendesse mais vantajoso à prosperidade do Brasil. Teria a prerrogativa de indicar ao governo pontos insuficientes ou incoerentes na legislação fazendária, que encaminharia ao Legislativo as propostas que julgasse convenientes. Instituiria um rigoroso exame da arrecadação e da distribuição das rendas, podendo, inclusive, demitir ou aposentar, todos aqueles empregados de Fazenda que fossem considerados física ou mentalmente incapazes para continuar a servir, ou inaptos moralmente, por desleixo ou abuso no exercício de suas obrigações.

As tesourarias locais eram destinadas à administração, arrecadação, distribuição, contabilidade e fiscalização das rendas da província. Para tanto, eram compostas de um inspetor de Fazenda, um contador, um procurador-fiscal, um tesoureiro, fiéis, amanuenses, porteiros, contínuos, entre outros, conforme o quadro instruído em 1833. Somente seriam admitidos oficiais para o serviço da Fazenda por concurso, em que se verificasse o conhecimento de gramática, de escrituração por partidas dobradas e de cálculo mercantil. Além disso, os candidatos aos cargos ainda deveriam possuir boa caligrafia, boa conduta moral e idade mínima de vinte e um anos.

Neste contexto reformista, foram criadas as mesas de rendas, as quais eram unidades menores, a princípio alfandegadas quando destinadas a operar em portos de escasso movimento, que não compensasse a instalação de uma aduana completa. Só posteriormente, em 1860, seriam classificadas em diversas ordens. As primeiras mesas de rendas foram situadas na província do Rio de Janeiro. Além da capital, foram estabelecidas Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba entre 1832 e 1833. Foram seguidas por Natal, no Rio Grande do Norte em 1834 e

Tesourarias - Distribuição de Unidades e cargos em 1833

Cargos/Tesourarias		Classe	1	2	3	4	5	6	7	8
Inspetoria	Inspetor	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Contador	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Fiscal	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Contadaria	Oficial-maior	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	1º Escriturários	4	4	3	4	3	2	1	1	1
	2º Escriturários	6	6	4	6	4	4	2	2	2
	3º Escriturários	4	4	3	4	3	2	3	2	2
Secretaria	Oficial-maior	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Oficiais	2	2	2	2	2	1	1	1	1
	Amanuenses	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Tesouraria	Tesoureiro	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Ajudante do Tesoureiro	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fiéis	2	2	2	2	2	2	1	1	1
	Tesoureiro dos Ordenados	1	1	1	1	1	1	0	0	0
	Tesoureiro do Selo	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Porteiros	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Contínuos	2	2	2	2	2	2	1	1	1
	Cartorário	1	1	1	1	1	1	0	0	0
	Ajudante Cartorário	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Tesourarias por Classe	
(1) Primeira Classe	Rio de Janeiro
(2) Segunda Classe	Bahia, Pernambuco
(3) Segunda Classe	Maranhão
(4) Terceira Classe	Minas Gerais
(5) Terceira Classe	São Pedro
(6) Terceira Classe	São Paulo, Pará
(7) Quarta Classe	Alagoas, Paraíba, Ceará, Santa Catarina
(8) Quinta Classe	As demais



*Dom Pedro II, 1840.
Óleo de Louis Auguste Morau.
Museu Histórico Nacional/RJ.*

São Cristóvão, em Sergipe, em 1838. Muitas outras surgiram durante as décadas seguintes.

Já as alfândegas, não incluídas nas alterações de 1831, receberam novo ordenamento no ano seguinte. Foi o primeiro Regulamento Aduaneiro Brasileiro, valendo lembrar que, até então, as repartições alfandegárias eram regidas pelo antigo Foral das Alfândegas de Portugal, datado de 1587. Há muito fazia falta uma regulamentação local. Em 1811 Dom João VI já exortava que, enquanto não desse outras providências sobre a forma e expediente das alfândegas, que o despacho da repartição no Rio de Janeiro fosse feito todos os dias, excetuando-se os religiosos, da mesma maneira que se fazia na Alfândega Grande de Lisboa. Com isso, buscava proibir as suspensões da entrada e saída de mercadorias nos dois últimos dias de cada mês, a pretexto de conferência de conta, prática tolerada na época e que passava a ser vista como contrária à utilidade da Real Fazenda, além de prejudicial aos negócios e transações comerciais da praça.

Desde a abdicação de Dom Pedro I, em 1831, crescia o sentimento antilusitano. Até que Dom Pedro II

pudesse assumir o trono em 1840, com a antecipação de sua maioridade para os 14 anos, o Brasil foi comandado pela elite local no período das regências. A fase foi perturbada e houve diversas revoltas regionais, ensejando a criação da Guarda Nacional. A renúncia do primeiro imperador fora mais uma etapa no longo processo de Independência que se iniciara uma década antes, quebrando vínculos remanescentes dos dias coloniais nos quadros administrativos. Ainda que sem motivações fiscais, durante uma das principais revoltas, a Cabanagem, a Alfândega do Pará, que estava, desde 1796, instalada no Convento dos Mercedários, em Belém, sofreu vários ataques com vista ao Arsenal de Guerra depositado no mesmo local. O prédio foi tomado pelos cabanos em 1835, sendo somente recuperado no ano seguinte.

Pelo citado regulamento de 1832, as alfândegas passaram a se denominar inspetorias e em seu comando haveria um inspetor, e não mais um juiz como ocorrera até então, desvinculando, assim, a competência tributária e fiscal das atividades judiciais. A arrecadação ficava dividida em geral (Império) e provincial (para as diversas províncias), fixando-se os impostos aduaneiros, entre outros, à administração central. Entretanto, tais

Alfandega

Ao Guarda-Mor da Alfandega desta
Praça, pelos vencimentos dos Patroens, e
Remadores do Escaller das Contas; e
dos Guardas que estiverão abordo dos Na-
vios durante as descargas 386\$520
Pela importancia, de tinta, e mais generoso pa-
ra o expediente da dita Alfandega , 1\$800

Balanço de Receitas e Despesas.
Final do século XVIII.
Arquivo Nacional/RJ.

reformas não eram suficientes para conter os movimentos insurgentes. Desde o início do século XIX, a carga tributária pesava aos estancieiros do Rio Grande do Sul. Pagavam o dízimo quando marcavam seus gados, pagavam o quinto dos couros quando os matavam, pagavam na alfândega pelo sal, ingrediente fundamental no preparo das carnes e afinal pagavam ainda direitos em outras alfândegas para onde se destinava o produto.

Uma redução dos impostos de importação não poderia ser seguida de maneira uniforme pelo centro, uma vez que faria decrescer as rendas provenientes das alfândegas, que eram a base de sustentação da monarquia. Já as províncias poderiam criar tributos, desde que diferentes daqueles que eram competência exclusiva do Governo Central. Por fim, os municípios tinham seus tributos definidos pelas províncias. A política tributária defendida pelos produtores sulinos era oposta à que estava sendo praticada. Lutavam pelo protecionismo para os produtos locais, com altas tarifas à concorrência platina e impostos baixos para a entrada de insumos que baixassem os custos da produção. A primeira resposta à pesada carga tributária foi o aumento do contrabando do gado.

Bento Gonçalves e Bento Manuel, líderes da Revolta Far-

roupilha, foram antes comandantes da milícia da fronteira, facilitando a entrada irregular do gado. Em 1835, por conseguinte, o Governo Central criou o imposto territorial rural e destituiu os dois comandantes de seus postos. Além de pagarem mais impostos, aos estancieiros estava barrado o fluxo do contrabando, sendo o próximo passo a rebelião. A chamada Guerra dos Farrapos teve, assim, como principal motivação a questão tributária e fiscal e se estendeu por uma década, de 1835 a 1845.

O Regimento das Alfândegas de 1832 foi logo substituído por outro dispositivo em 1836, antes por necessidade de adaptação política do que administrativa. As alterações claramente visavam fazer frente à citada Revolta Farroupilha. Em seus primeiros artigos já dava mostras do tratamento especial dedicado ao sul. A Alfândega de São José do Norte, na Província de São Pedro, seria filial da alfândega da cidade de Rio Grande e onde não fosse bastante, em circunstâncias extraordinárias, o número de guardas efetivos, o Inspetor nomearia reforços com vencimentos proporcionais aos dias de serviço. Era esperada nessas unidades a falta de oficiais, devido à guerra interna, sendo previsto ainda que nas alfândegas em que não houvesse tesoureiro,

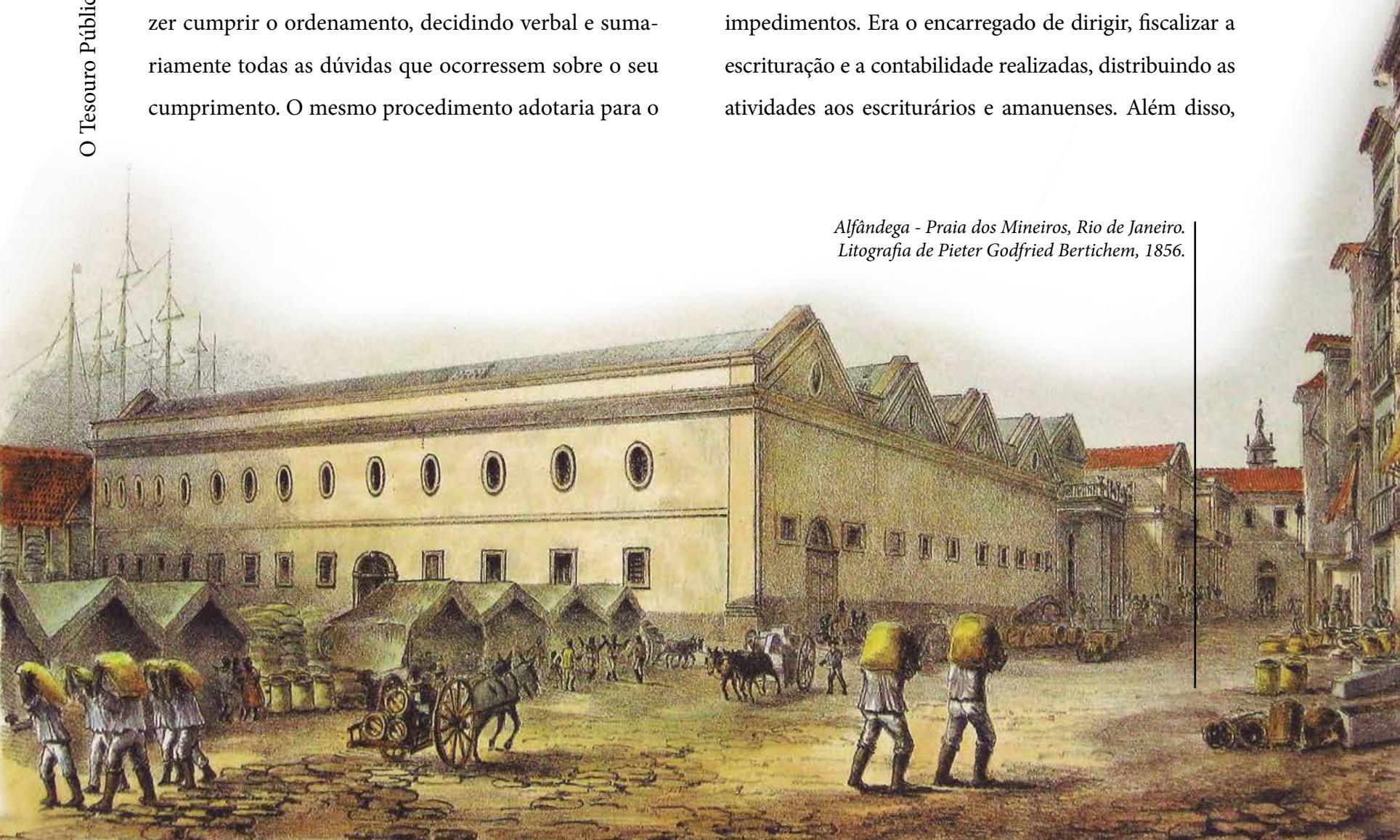
acumularia este posto o inspetor e, na filial de São José do Norte, serviria o ajudante do inspetor.

Pelo novo dispositivo, o inspetor era o chefe da alfândega e do porto, o responsável pelo bom andamento dos despachos e expediente a fim de que seus subordinados fiscalizassem e arrecadassem devidamente os direitos, rendimentos e multas. Ele tinha o dever de fazer cumprir o ordenamento, decidindo verbal e sumariamente todas as dúvidas que ocorressem sobre o seu cumprimento. O mesmo procedimento adotaria para o

caso de omissão, cabendo às partes envolvidas o recurso à Tesouraria da Província, que repassaria ao Tribunal do Tesouro e à Corte se necessário. Os rendimentos e despesas da alfândega deveriam ser informados semanalmente às duas instâncias superiores.

O segundo cargo na hierarquia era o de escrivão. A ele caberia substituir o inspetor em suas ausências ou impedimentos. Era o encarregado de dirigir, fiscalizar a escrituração e a contabilidade realizadas, distribuindo as atividades aos escriturários e amanuenses. Além disso,

Alfândega - Praia dos Mineiros, Rio de Janeiro.
Litografia de Pieter Godfried Bertichem, 1856.



revisava os cálculos dos feitores sobre pesos, quantidades e taras das mercadorias, de modo a não ser dado por encerrado um cálculo sem ser conferido por outro oficial. Conferia ainda os manifestos de carga, as listas de descarga e outros documentos exigidos no despacho alfandegário.

De suma importância era igualmente o tesoureiro. Era o responsável pela guarda da arrecadação em cofre seguro, à que somente ele, o inspetor e o escrivão tinham acesso, bem como pelo pagamento de despesas competentemente autorizadas. Para ser aceito como tesoureiro, deveria ser apresentada fiança de idoneidade, podendo ter um fiel pago à sua custa para servir ou ajudá-lo em casos de impedimento ou de não conseguir cumprir com suas obrigações. Notificaria ao inspetor apenas sua nomeação ou demissão.

O guarda-mor, a seu turno, era o chefe da polícia fiscal na alfândega. Ele comandava os guardas aduaneiros na ronda e vistoria de embarcações. Na visita a bordo era acompanhado pelo escrivão da entrada e descarga. Recolhia os manifestos e demais documentos do guarda do trapiche ou pessoalmente com os coman-

dantes, repassando-os imediatamente à inspetoria para proceder aos trâmites do despacho. O chefe da guardamoria deveria ser também o intérprete nos casos dessa necessidade para os andamentos da alfândega, sendo preferido para o cargo o funcionário que tivesse conhecimentos de inglês e francês. Após a conferência e descarga das mercadorias, o feitor, enquanto gestor de bens alheios, fazia a contagem, classificações e medições, avaliando mercadorias avariadas e que não estivessem na pauta.

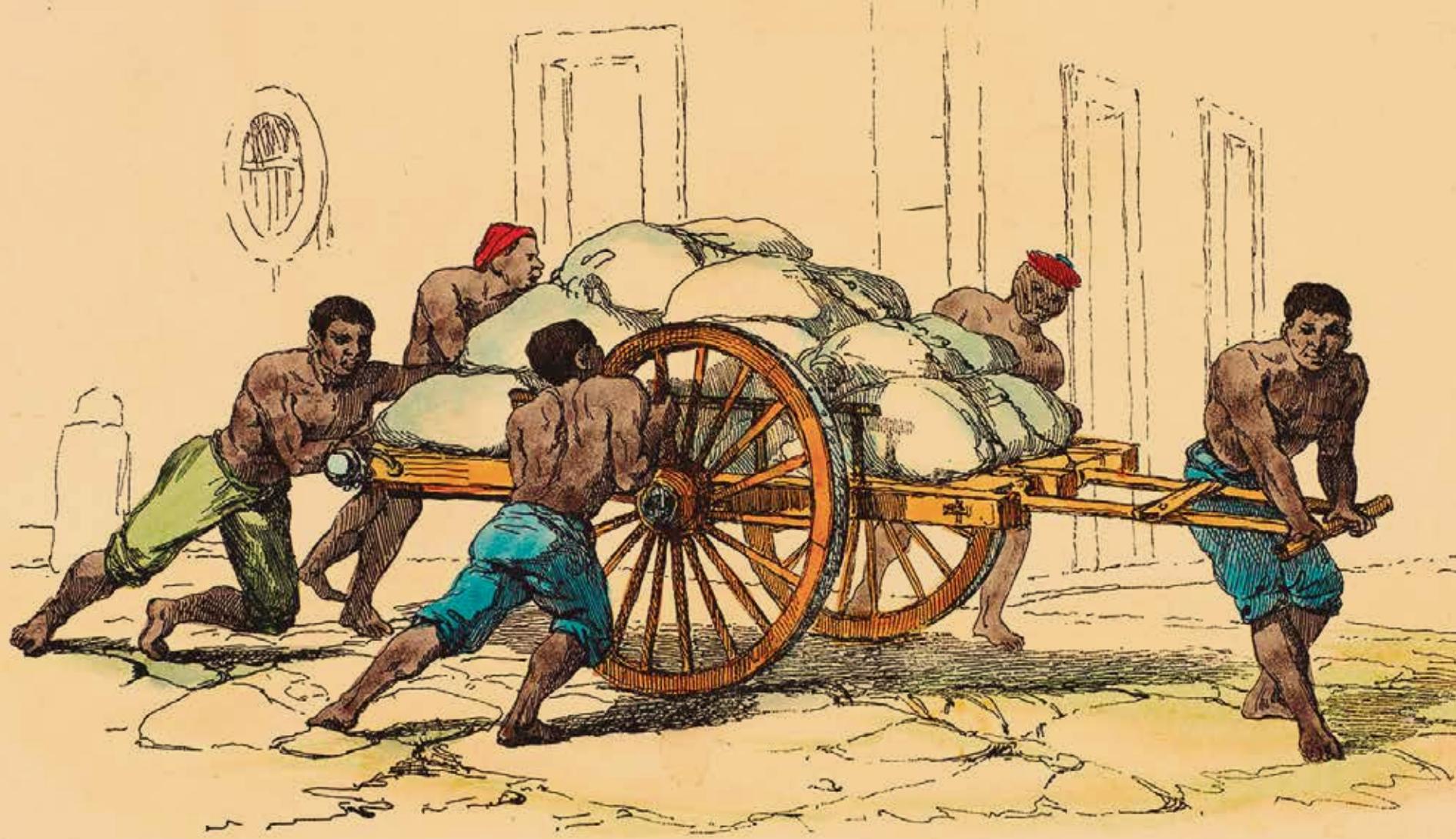
Após a descarga, as mercadorias eram recolhidas aos armazéns da alfândega ou a armazéns de particulares autorizados até a conclusão do despacho. Concluídos os serviços, pagos e lançados os direitos, procedia-se à liberação das mercadorias aos importadores. Além dos guardas aduaneiros, havia os vigias que eram incumbidos da tarefa de apreender os gêneros que embarcassem ou desembarcassem fora do local permitido, informando ao inspetor ou ao guarda-mor nos casos em que não pudessem sozinhos fazer a apreensão. Por fim, havia os correios que, além do seu serviço corriqueiro de levar e trazer despachos e correspondências, faziam as intimações, notificações e diligências que lhes ordenasse o inspetor.

Não se pode deixar de mencionar que, ainda que não constasse na lista oficial de empregados da alfândega, o trabalho mais pesado era realizado por mão de obra cativa.

A chamada Tarifa Alves Branco, instituída em 1844, tinha um viés protecionista, taxando altamente as importações. No mesmo ano o ministro que emprestou nome à citada medida econômica, reorganizou a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda que passou a ser composta por um oficial maior, quatro oficiais, quatro amanuenses, quatro praticantes, um porteiro, um ajudante do porteiro e de quatro correios a cavalo. A Secretaria deveria ser dividida em seções, pela maneira como determinasse o ministro-secretário. O inspetor geral do Tesouro era o chefe da Secretaria d'Estado, competindo-lhe a inspeção e direção dos trabalhos, por intermédio do oficial maior, a quem todos os empregados da Secretaria estavam subordinados. Ele teria o direito de admoestar e repreender os referidos empregados publicamente, quando não bastassem as repreensões em particular. Se o caso exigisse, representaria ao inspetor geral para proceder aplicação de pena mais severa, como a demissão. A partir de então, a pre-

ocupação com a conduta dos empregados da Fazenda ganhava letra impressa, aprimorando alguns dispositivos já publicados em 1831. Se faltassem ao serviço, teriam os dias descontados. Era exigido o sigilo sobre segredos de Estado e decisões do governo. Os que incorressem no erro seriam primeiramente advertidos publicamente e na reincidência, demitidos. O mesmo ocorreria ante erros de ofício e extravio de papéis. Em contrapartida, desde aquele ano seus direitos também passavam a ser fixados. Os empregados que tivessem servido por mais de vinte e cinco anos sem nota ou erro de ofício, se desejassem, poderiam ser aposentados pelo governo com ordenado integral. Os que antes de completar o dito prazo ficassem impossibilitados por doença, receberiam vencimento proporcional ao tempo trabalhado, desde que cumprido um mínimo de dez anos de serviço.

A reforma foi pontual, alcançando somente o órgão central, não resolvendo o problema da multiplicidade de repartições herdadas do período colonial, referendadas durante a estadia da Corte no Brasil. A estrutura e legislação fazendária seguiriam fragmentadas nos próximos anos.



CUSTOM-HOUSE CART.

(Carro d'Alfândega)

Lito. Ludwig & Briggs, Rio de Janeiro

Carro d'Alfândega.
Litografia de Ludwig and Briggs, 1845.
Biblioteca Nacional/RJ.



N. 16
d'Orly

TAXA DOS ESCRAVOS

Art. 18 da lei n. 1507 de 26 de Setembro de 1867

ANNO FINANCIERO DE 1868-1869

Taxa	18 \$ 000
Multa	\$ 0
	<hr/>

Collectoria da cid. da Franca 18 \$ 000

A fl. do livro de Receita fica em carga ao Collector Camilo
de Sá Lopes d'Oliveira a quantia
de dezenta mil reis que
pagou João m. de Paula Marq. pela taxa de sus escravos
que lhe foram collectados neste anno financeiro

Collectoria aos 27 de Fevereiro de 1869

O COLLECTOR

Camilo de Sá Lopes d'Oliveira

DESCRIÇÃO

Recibo de Taxa de Escravos, 1869.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

7. Diretoria Geral das Rendas Públicas - A Receita Imperial

Em meados do século XIX, algumas mudanças significativas conduziam o país para as transformações que culminariam na abolição da escravatura e na Proclamação da República quase na última década da centúria. Se num primeiro momento os liberais propugnavam o federalismo, em oposição à monarquia centralizadora defendida pelos conservadores, ambos disputavam a representação dos grupos economicamente dominantes, sendo adeptos incondicionais da escravidão. Essa postura causava estranheza aos liberais ingleses, além de ser entrave aos seus propósitos produtivos e comerciais. Com o crescimento da produção agroexportadora do café no Vale do Paraíba e a decadência dos engenhos de açúcar no nordeste, um novo modelo baseado na mão de obra assalariada começava lentamente a se desenhar no país.

Em 1850 a Lei Eusébio de Queirós, sob pressão inglesa, proibia o tráfico de cativos para o Brasil, permanecendo somente o trânsito interno. Com a imigração de trabalhadores livres, desobrigava-se o capital empregado na aquisição de escravos para investimentos na

produção cafeeira em expansão desde o final do século XVIII, gerando e circulando mais capital para importar os bens da indústria inglesa.

Com o crescimento do país, uma nova estruturação fazendária fazia-se necessária. Naquele ano, o Tesouro Nacional passava a ser tratado como a Administração Central da Fazenda, sendo dividido em:

- Secretaria d'Estado dos Negócios da Fazenda;
- Diretoria Geral das Rendas Públicas;
- Diretoria Geral da Despesa Pública;
- Diretoria Geral da Contabilidade;
- Diretoria Geral do Contencioso;
- Tesouraria Geral;
- Primeira e segunda Pagadorias do Tesouro, e
- Cartório.

Separava-se, assim, com mais clareza as atribuições antes em conflito dentro do Tesouro. A especialização funcional dividida entre receita e despesa representou um avanço naquele momento em relação ao modelo anterior. Dessas divisões, a que mais nos interessa é a



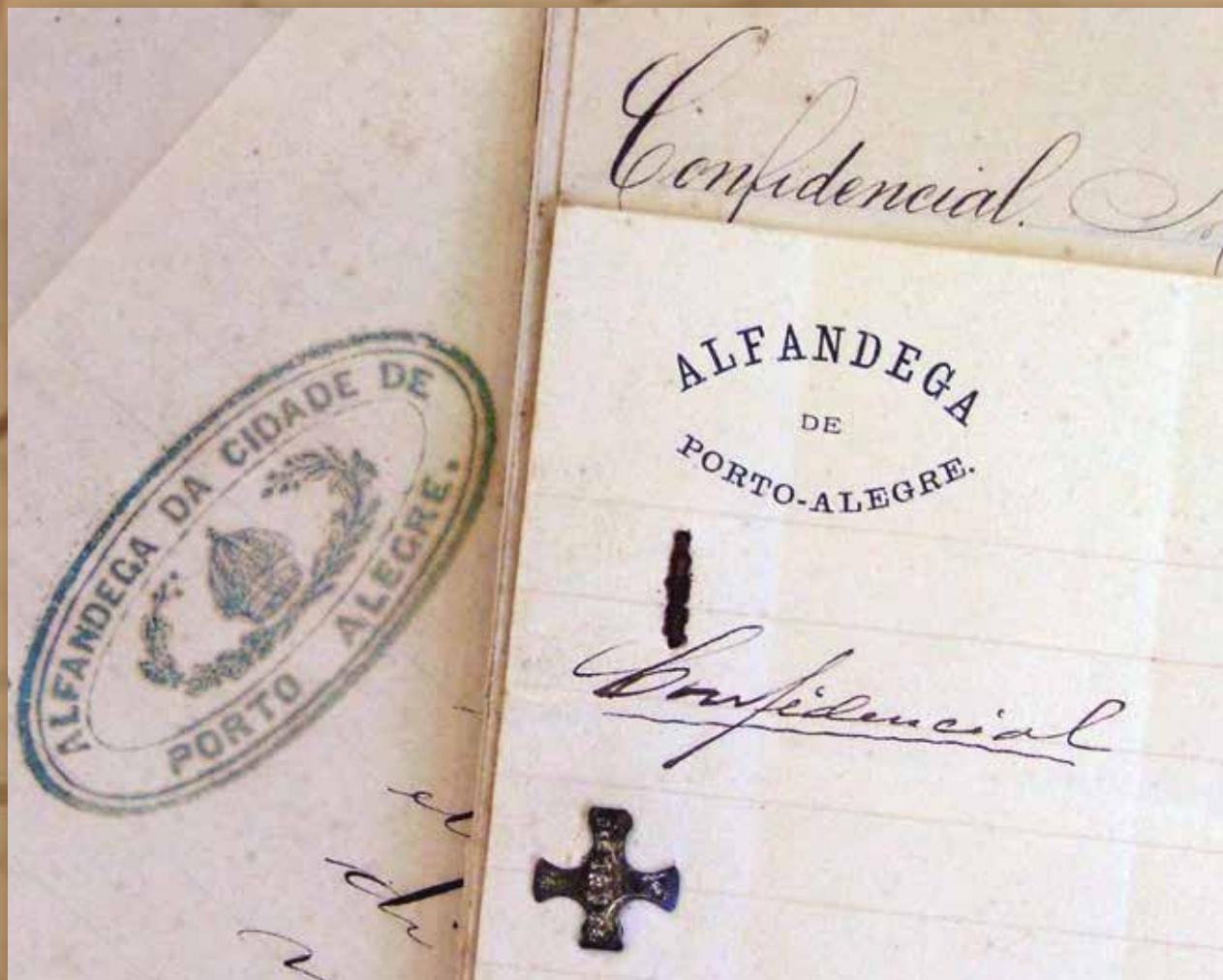
Alfândega do Rio Janeiro.
O solar em estilo neoclássico foi inaugurado em 1820.
Óleo. Biblioteca do Ministério da Fazenda/RJ

Diretoria Geral das Rendas Públicas, que subsistiu até 1892, estando mais diretamente ligada à linha sucessória que alcançaria a atual estrutura da Receita Federal. Seu encargo era a direção, inspeção e fiscalização da arrecadação e administração das Rendas Gerais. Deveria ainda fazer o tombo e o assentamento de todos os próprios nacionais, além de organizar a estatística da importação e exportação de todo o Império. Sua administração ficava a cargo do Diretor Geral das Rendas Públicas, havendo um Subdiretor com obrigação de assistir e dirigir imediatamente os trabalhos, segundo as instruções do Diretor Geral. A Diretoria de Rendas era dividida em três seções, assim denominadas, primeira, segunda e terceira seção, respectivamente.

A Secretaria dos Negócios da Fazenda ficava encarregada de fazer todo o expediente e a correspondência do ministro e do Tribunal do Tesouro, além de expedir os decretos e regulamentos, às tesourarias das províncias e outras repartições da Fazenda. Nas províncias, as tesouraria continuavam existindo, com exceção do Rio de Janeiro, em que seus oficiais foram empregados nas diversas diretorias criadas na capital, conforme as funções desempenhadas que também foram absorvidas

pela nova estrutura. Algumas alterações ocorrem até 1859, principalmente criando e reclassificando tesourarias. As unidades da Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Maranhão, São Paulo, Minas Gerais e Pará ficaram compostas por um inspetor, um contador e um procurador fiscal, além dos demais cargos, sendo estas as unidades de primeira a terceira classe. Já as unidades de quarta e quinta classes ficaram com estrutura reduzida, não havendo, por exemplo, o procurador local.

Se a década de 1850 marcou significativa reorganização do Tesouro Nacional, faltava mencionar nas reformas as mesas de rendas e alfândegas. Esta seria uma tarefa para a década seguinte. Desse modo, em 1860, um novo decreto tratou de unificar pela primeira vez as unidades fazendárias com as alfandegárias, as quais, juntamente com as tesourarias, ficariam subordinadas à Diretoria Geral das Rendas Públicas. Competia a esta diretoria a inspeção e fiscalização, sob ordens imediatas do ministro da Fazenda, de tudo quanto respeitasse à arrecadação, contabilidade e serviços internos e externos das alfândegas e mesas de rendas, incluindo o exame das reclamações, denúncias e recursos. Faria também a investigação do procedimento civil e moral de todo o seu efetivo pessoal.



No detalhe, timbres de documentação confidencial da Alfândega de Porto Alegre, entre os anos 1877 a 1888.
Arquivo Histórico do RS..

O serviço interno das alfândegas foi distribuído por quatro seções:

- Primeira Seção - Entrada e Saída, Entrepostos, Armazéns, Trapiches, Depósitos e Capatazias;
- Segunda Seção - Escrituração e Contabilidade;
- Terceira Seção - Revisão e estatística, e
- Quarta Seção - Expediente, Arquivo, Rendas Internas e do Despacho Marítimo.

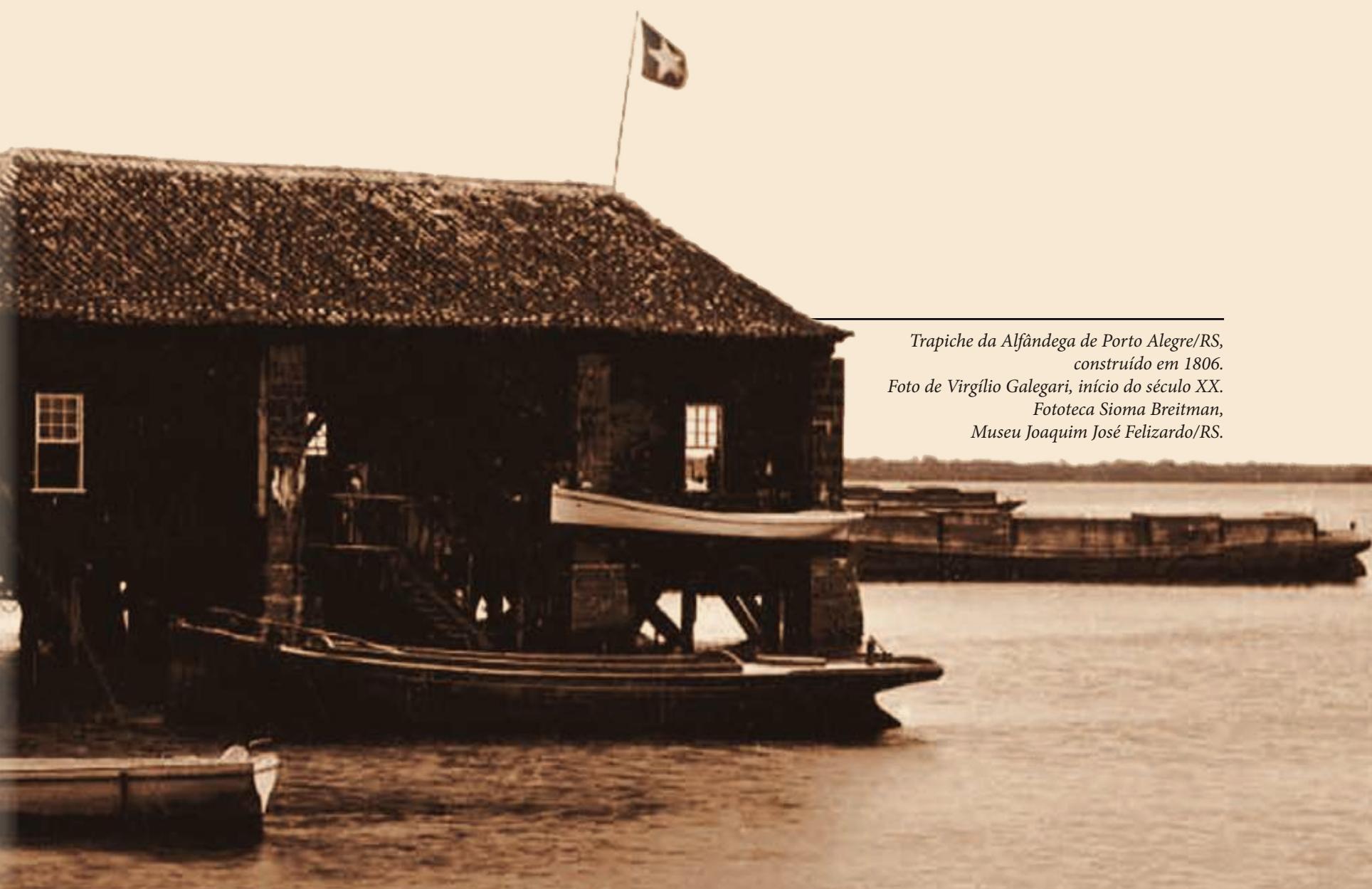
O serviço externo das alfândegas e mesas de rendas ficava definido como a polícia fiscal dos mares territoriais, costas e águas interiores do Império, bem como das suas fronteiras terrestres. Além disso, eram responsáveis pelo policiamento dos ancoradouros, portos e prédios das repartições. Faziam a inspeção e fiscalização do embarque e desembarque de mercadorias importadas, exportadas, baldeadas e reexportadas, ou de descarga e carga dos navios. Deveriam ainda fazer a prevenção e repressão ao contrabando, colhendo os indícios de sua existência para informar às autoridades competentes. Haveria um cuidado investigativo sobre quaisquer pessoas suspeitas de fraude ou contrabando, bem como a apreensão de mercadorias sujeitas a direi-

tos, que ainda não houvessem sido despachadas ou que não fossem acompanhadas da guia da alfândega no ato de seu embarque ou desembarque nos portos, costas, praias, fronteiras ou mesmo em lugares não permitidos. Também poderiam fazer a visita, busca, captura e apreensão de embarcações e veículos de condução que fossem encontrados em contravenção da legislação fiscal.

O inspetor seguia como dirigente máximo nas alfândegas e, nas mesas de rendas, figurava um administrador. Na nova hierarquia, o segundo escalão era composto pelo ajudante do inspetor e pelos chefes das respectivas seções e não mais pelo escrivão. O ajudante do inspetor chefiava o expediente e o arquivo, auxiliando-o e substituindo-o quando necessário. Desempenhava também outras funções, inclusive designadas por delegação. Os chefes de seção dirigiam o serviço a cargo da respectiva seção, distribuindo-o entre os empregados, zelando pela perfeita execução. Advertiriam e repreenderiam os subordinados em faltas leves, devendo levar ao inspetor os casos mais graves.

Os tesoureiros recebiam e guardavam todos os valores da Fazenda Pública, remetendo a cada semana





Trapiche da Alfândega de Porto Alegre/RS,
construído em 1806.

Foto de Virgílio Galegar, início do século XX.
Fototeca Sioma Breitman,
Museu Joaquim José Felizardo/RS.

ao Tesouro Nacional ou às Tesourarias no caso das províncias. Nomeavam também seus fiéis, prepostos e os escriturários faziam a contabilidade e a escrituração. Durante o descarregamento, embarque e condução das mercadorias, os oficiais da descarga relacionavam os volumes para posterior conferência e reportavam eventuais faltas ou avarias. Podiam ser auxiliados pelos praticantes e extranumerários. Ao chegar aos depósitos, os conferentes deviam contar e classificar as mercadorias, indicando os artigos a que deveriam ser assemelhadas as mercadorias não contempladas na Tarifa. O estereometra era o responsável pela aferição da capacidade volumétrica de cascos, vasilhames e mesmo embarcações para o cálculo dos direitos devidos. Os administradores das capatacias dirigiam e fiscalizavam os serviços de descarga de mercadorias, zelando pelas instalações da alfândega. Comandavam os serventes para manter limpos o edifício, armazéns e pátios da repartição. Os fiéis dos armazéns recebiam os volumes dos administradores das capatacias, registrando com clareza a descrição e procedência dos itens sob sua guarda. Deviam também indicar os operários que trabalhariam nos depósitos, bem como seus subs-

titutos eventuais em caso de ausências. Respondiam por qualquer falta em volume depositado.

Já o guarda-mor era o chefe de todo o serviço externo, inspecionando a carga e a descarga de mercadorias, fazendo escolta-las até o seu destino. Zelava pela segurança dos prédios da alfândega ou mesa de rendas, depósitos, portos, ancoradouros e trapiches. Suas atribuições não se confundiam com a do comandante da guarda, sendo este a partir de então o responsável por fazer observar as regras do serviço militar aos oficiais comandados. Tais comandantes, por sua vez, auxiliavam o guarda-mor no cumprimento de suas tarefas, revezando em rondas, patrulhas e visitas. Ao porteiro competia, juntamente com o administrador das capatacias, abrir as portas do edifício, meia hora antes de iniciar o expediente e fechá-las ao término previsto. Não podia deixar sair mercadorias que não estivessem despachadas ou permitir que se acumulassem na porta de entrada. Não havendo conferentes na repartição, o porteiro poderia exercer tal função.

Foi igualmente no regulamento de 1860 que ficou definida a bandeira da Aduana Brasileira em azul com

**DESPACHOS
ALFANDEGA DE
SALVADOR — BAHIA
1865**



*Etiquetas de capa de
Livros de Despachos.
Alfândega da Bahia, 1865 e 1900.
Museu da Fazenda Nacional/RJ*

uma estrela branca ao centro, cujos raios deveriam tocar nos extremos do quadrilátero. No ordenamento anterior, de 1836, a flâmula era na mesma cor, porém no lugar da estrela havia uma letra A na cor branca. Os uniformes também foram alterados. Até então, o guarda-mor e os guardas usavam, assim como os marinheiros, uma sobrecasaca azul com botões amarelos, com a letra - A - bordada de ouro nas duas extremidades da gola, e quepe, sendo o boné com galão de ouro somente para o guarda-mor.

A partir de 1860, os guardas e demais oficiais passaram a usar sobrecasaca de pano azul-ferrete com vivos de cor azul celeste, botões de metal branco, gravata preta, boné com galão azul, calça azul-ferrete no inverno e branca no verão. Sapatos ou botins conforme o uso diário e, no serviço do quartel ou a bordo, poderiam usar blusa de linho ou de algodão de cor escura.

As mesas de rendas, nesta década de 1860, foram classificadas em quatro tipos: as de terceira ordem, desprovidas de qualquer atividade aduaneira, as de segunda ordem, habilitadas para algumas atividades, as de primeira ordem, com atribuições maiores e as alfandegadas, que constituíam praticamente aduanas em miniatura.

Se é certo afirmar que no Segundo Império o sistema fiscal estava mais organizado que no tempo de Dom Pedro I, também é correto observar que a administração fiscal ainda era confusa. Funcionava um sistema híbrido de cobrança, em que coexistiam cobradores arrendatários com oficiais governamentais. O resultado era a falta de padronização e a dificuldade de previsão da arrecadação.

Em 1876 o Regulamento de 1860, que reorganizou as alfândegas e mesas de rendas do Império, já acumulava numerosas ordens e instruções a fim de explicá-lo, fazendo-se urgente consolidar tais disposições. Em 1870 essa necessidade já era reconhecida, sendo executada pelo ministro da Fazenda, João Maurício Wanderley, conhecido como Barão de Cotegipe. O Tesouro não dispunha de dados precisos sobre a receita e despesa de todas as mesas de rendas e dos vencimentos dos seus empregados que era alcançado unicamente em porcentagem da arrecadação. Havia uma urgente necessidade de sistematizar e classificar tais repartições, além de apurar os valores arrecadados. Na oportunidade revisou-se a tabela de vencimentos dos empregados das alfândegas, além de promover alterações no quadro de

pessoal e reclassificar as alfândegas com base na renda arrecadada nos três últimos exercícios.

Até a reforma de 1870, as três primeiras classes permaneciam iguais, sendo a Primeira Ordem composta unicamente pela Alfândega do Rio de Janeiro. Na Segunda Ordem, figuravam as unidades de Pernambuco e Bahia. Na Terceira, a do Rio Grande, a do Pará e a do Maranhão. As demais mudaram mais de uma vez e a partir 1876, a do Rio de Janeiro, cuja renda em muito excedia permanecia separada das demais que ficavam dispostas conforme o quadro abaixo.

Desse modo, as Alfândegas de Santos, Ceará e Porto Alegre subiram da quarta para segunda posição. Co-gitou-se na época fixar a regra de que só poderiam ser

consideradas alfândegas as que tivessem renda não inferior a cem contos de réis de modo a não valer os gastos de manutenção e pessoal. Percebe-se daí que vigorava uma visão isolada das repartições ainda que sob unidade de um regulamento consolidado. Como algumas destas, de receita inferior, estavam situadas em capitais de Província, julgou-se conveniente conservá-las, somente reduzindo a mesas de rendas aquelas que não atingissem cinquenta contos de réis anuais, caso de São Francisco, em Santa Catarina, e a de Serpa, no Amazonas. A elevação das Alfândegas de Santos, Ceará e Porto Alegre trouxe aumento da demanda de pessoal. De fato não o necessário, mas somente no que era possível na ocasião. As demais unidades também solicitavam reforço. Destacava-se, mais que qualquer outra, a Alfândega do Rio de

Classificação das Alfândegas em 1876

Primeira Ordem	Bahia, Pernambuco
Segunda Ordem	Santos, Pará, Rio Grande, Maranhão, Ceará, Porto Alegre
Terceira Ordem	Alagoas, Paraíba, Santa Catarina, Aracajú, Uruguaiana, Paranaguá, Parnaíba, Manaus
Quarta Ordem	Rio Grande do Norte, Corumbá, Penedo, Espírito Santo



*Livro de Estatísticas da
Alfândega do Rio de Janeiro - 1880-1881.
Biblioteca do Ministério da Fazenda/RJ.*

Janeiro, que em 1860 arrecadara cerca de 19 mil contos de réis, tendo a seu serviço 213 empregados e em 1868, não obstante a renda atingir 25 mil contos, foi esse pessoal reduzido a 189 empregados.

O serviço das conferências físicas sofria por falta de conferentes. O ministro da Fazenda informava à Princesa Isabel, que regia o Império nas ausências de Dom Pedro II, que o serviço externo padecia da mesma maneira, principalmente o da guarda dos navios e o das rondas dos ancoradouros, por escassez de guardas, obrigando seu antecessor a admitir supranumerários, que deveriam então passar a efetivos. Ponderava ainda que o aumento da despesa com ampliação necessária do quadro seria atenuado em grande parte pelo aproveitamento, para os novos lugares, de vários empregados que já auxiliavam o serviço da alfândega como extranumerários. Apesar de haver previsão legal para preencher vagas ao novo cargo de Agentes Fiscais dos Trapiches e Armazéns Alfandegados, optou-se por não incluírem no rol, uma vez que oneraria os cofres com uma sequência de contratações onde houvesse tais recintos. Em contrapartida, como houve incremento na classe de conferentes e escriturários, os respectivos inspeto-

res deveriam atribuir-lhes a fiscalização dos trapiches alfandegados e depósitos.

Além disso, julgou-se não haver razão para conservar a divisão de primeiros e segundos conferentes nas alfândegas. Posto que o serviço entre eles era cumulativo, e não se podia, na percepção do Barão de Cotelipe, limitar sem inconvenientes os segundos conferentes às tarefas menos importantes. Tal divisão gerava antes uma espécie de antagonismo que prejudicava o expediente. Por isso foram ambas as classes reduzidas a uma só, sob a denominação de conferentes. Tal classe especial faria o exame e despacho das mercadorias nas alfândegas de primeira e segunda ordem, bem como a do Rio de Janeiro. Nas demais, este serviço seria distribuído pelos inspetores aos escriturários mais idôneos à medida que se apresentasse a demanda, de modo que, pudessem, enquanto isso, ocuparem-se de outros trabalhos. Os conferentes extintos, assim como os que excedessem o número fixado nos quadros, serviriam nas classes de escriturários ou nos lugares para que o ministro da Fazenda os designasse. Não seria permitido o aumento do pessoal por meio de supranumerários ou colaboradores. Havendo falta de oficiais de descarga,

seriam substituídos pelos guardas. Da mesma forma como eram idênticas às incumbências de contínuos e correios, foram as duas classes reduzidas à primeira em todas as alfândegas.

A Força dos Guardas seguia o regime militar, desde o Regulamento de 1860, por ser mais conveniente à disciplina, porém não havia necessidade de aplicá-lo em pleno rigor, conforme haviam percebido depois de 15 anos de experiência. Na mesma época, a Guerra do Paraguai (1864-1870) provocou aumento da carga tributária para fazer frente aos gastos com o conflito.

O chateau da Ilha Fiscal foi construído entre 1881 e 1889 para abrigar um posto alfandegário, próximo ao porto do Rio de Janeiro. Celebrizou-se como o local do último baile da Monarquia, pouco antes da Proclamação da República.

Pensava-se na instauração de uma modalidade de tributação sobre os vencimentos e rendas pessoais, mas o intuito foi frustrado.

Em 1874 também se intentava tributar pessoalmente os súditos por meio da arrecadação de imposto sobre a indústria e profissões. No período pós-guerra, houve reclamação popular contra as assembleias provinciais por estarem cobrando tributos da esfera central. Como resposta um parecer do Tesouro Nacional especificou mais claramente quais eram as competências tributárias do Império e quais as das províncias.



*Ilha Fiscal.
Agence Rol, 1910.
Bibliothèque Nationale de France..*

Assim, como impostos de caráter geral estariam o de importação, de exportação, de propriedade imóvel, de navegação, de viação nas estradas de ferro, de transmissão de propriedade imóvel a título oneroso e de transmissão de propriedade móvel provenientes de apólices de dívida pública, por testamento ou *causa mortis*. Os impostos de caráter provincial ficavam estabelecidos como o de transmissão de propriedade imóvel a título gratuito, ou móvel por doação intervivos ou *causa mortis*, exceto as de apólices de dívida pública.

O poder imperial não mais foi capaz de centralizar a tributação, assim como perdia poderes para os movimentos provinciais. O final do Império e início da República bem demonstraram essa incapacidade da monarquia em atender às crescentes aspirações regionais. Aumentava a percepção da necessidade de incrementos e reformas na administração fazendária. O relatório de 1879 do Visconde de Ouro Preto, então ministro da Fazenda, afirmava que havia funcionários em demasia, uns fiscalizando os outros e, em contrapartida, uma demora no funcionamento do sistema. Como solução, propunha um recrutamento de pessoal mais rigoroso, aumento dos vencimentos e aplicação de punição aos abusos como meca-

nismo de qualificação do quadro de pessoal e minoração da possibilidade de fraudes e corrupção. A resposta pela urgente necessidade de uma verdadeira consolidação das leis aduaneiras veio em 1885. Conta-se que embora mandada executar a consolidação, fora feita previamente por um funcionário para seu uso pessoal, mas ocorreu que de tão perfeita o governo resolveu adotá-la oficialmente. Posteriormente, ela seria atualizada, alcançando nossos dias como a Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas, a famosa N.C.L.A.M.A.R. No período final do Império, Dom Pedro II aliviava a tributação como forma de ganhar apoio popular.

Em 1882 suprimia por completo os impostos pessoais e sobre os vencimentos. Mais tarde seriam retomados evoluindo até o Imposto de Renda. Do Vale do Paraíba fluminense escravista em declínio à expansão ao oeste paulista abolicionista, os produtores de café transitaram para a República, dominando no final do século o cenário econômico. O Brasil, contudo, rumava para a industrialização e a estrutura fazendária contaria com uma grande reforma.

*Documentos da Delegacia Especial de Repressão
ao Contrabando na Fronteira do RS, 1913.
Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul.*



*A recolher
delegacia Especi*

S. L. Presidente da Delegacia Especial do Ministerio da Fazenda

Nº 28

2^a



resalver
Especial do J...
legacia Especial do Ministerio da Fazenda
No Rio Grande do Sul
Porto Alegre, 16 de Junho de 1913
Serviço da repressão do contrabando na fronteira
Agradecem-se - 18-6-75
Procurador
e fico nos cum

18-6-75
Prairie

Com o presente faço nos remessa
lares de um regulamento pa-
ra o contrabando
mulgas

8. Diretoria da Receita Pública na Primeira República

No início da República, a política emissionista do Encilhamento, ideia do Visconde de Ouro Preto, foi creditada a seu sucessor no Ministério da Fazenda, Ruy Barbosa, que a implementou como primeiro ministro do governo provisório do novo regime. A ele também coube o ônus do fracasso, quando como consequência, uma severa inflação sacudiu a economia nacional. A constituição republicana, promulgada em 1891, distribuiu a competência fiscal, antes regulada por decreto, entre a União e os Estados federados, cabendo a estes ainda definir a arrecadação de seus municípios. Incipiente, a medida, além de propícia à bitributação evidenciava uma reserva à União dos tributos com maior rubrica, como o Imposto de Importação e o recém-criado Imposto de Consumo.

A fim de conter os gastos do governo e enfrentar a crise, as tesourarias e coletorias de rendas gerais foram fechadas em 1891. Nos locais em que houvesse alfândegas, para lá seriam transferidas as suas atividades. Podia ainda, o que não chegou a ocorrer, o serviço da arrecadação ser confiado às repartições ou funcionários

estaduais nas localidades onde não as houvesse. Apesar disso, algumas unidades continuaram funcionando, como a do Rio de Janeiro. A decisão logo foi considerada equivocada, embora persistisse ainda por uma década. De fato, as alfândegas não tinham como absorver a nova tarefa sem comprometer suas incumbências originais. Fechar as repartições responsáveis pela fiscalização e arrecadação das rendas públicas resultava em redução monetária aos cofres do novo governo.

Como paliativo, em 1892, surgiram as primeiras delegacias fiscais do Tesouro Federal em substituição às extintas tesourarias. Foram sediadas nas capitais de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Piauí e Goiás, onde não havia alfândegas. Além dos distritos fiscais compreendidos na competência administrativa das alfândegas e delegacias, o governo poderia criar agências fiscais quando e como julgasse conveniente. As repartições aduaneiras, conforme relacionadas em 1892, eram as de Aracaju, Ceará, Corumbá, Espírito Santo, Maceió, Manaus, Maranhão, Natal, Pará, Paraíba, Paranaguá, Parnaíba, Penedo, Pernambuco, Porto Alegre, Rio

Grande, Salvador, Santa Catarina, Santos e Uruguaiana. Elas possuíam diferentes vencimentos para os mesmos cargos. As delegacias fiscais, a seu turno, teriam pessoal próprio, retirado dos quadros de Fazenda e estariam incumbidas principalmente do pagamento das despesas e da arrecadação da receita pública nas respectivas circunscrições. Pelo mesmo ato, o Tesouro Nacional passava a se chamar de Tesouro Federal.

Um pouco antes, em 1890, também por sugestão de Ruy Barbosa, foi criada no Rio Grande do Sul uma delegacia para repressão ao contrabando. A prática ilícita se espalhara pela fronteira meridional desde os inícios da ocupação portuguesa na região ainda na virada para o século XVIII. A unidade tinha poderes especiais e seu delegado subordinava-se diretamente ao ministro da Fazenda. Além do delegado, a repartição era composta por dois auxiliares de escrita e uma polícia fiscal com organização militar. Esta era formada por um comandante com graduação de capitão, oito alferes, seis sargentos, quatro fiscais paisanos e corpo de guarda montada com duzentos praças. De saída houve incremento da arrecadação, mas por conflitos políticos internos no sul do Brasil e pressão do comércio local, o novo aparelho perdeu eficácia. A

delegacia especial funcionou até 1916, quando foi assimilada pela delegacia fiscal no Estado. Neste período, ainda, diversos Postos Fiscais foram criados na região. Em 1901 finalmente as coletorias foram restabelecidas como um todo, subsistindo até a criação da Receita Federal, quando já eram denominadas exatorias e algumas dariam mesmo origem às agências. Naquela virada de século, as unidades do Rio de Janeiro ficavam imediatamente subordinadas ao Tesouro Federal e as dos outros estados, às respectivas delegacias fiscais. As principais receitas que lhes incumbiam arrecadar era a dos seguintes impostos, rendas e contribuições:

- renda da Imprensa Nacional e do Diário Oficial;
- renda dos próprios nacionais;
- imposto do selo proporcional e fixo;
- imposto de transporte;
- imposto sobre vencimentos e subsídios;
- imposto de 2,5 % sobre dividendos das companhias e sociedades anônimas;
- impostos de consumo;
- dívida ativa proveniente de impostos e multas não pagos em exercícios anteriores;
- venda de estampilhas do selo proporcional e fixo, e para taxa judiciária.

O quadro de pessoal nas coletorias era composto pelo coletor, chefe da unidade e por um escrivão. Havia coletorias em praticamente todos os municípios, pois sempre haveria alguém interessado em assumir o cargo, que trazia não somente uma fonte de rendimentos, mas prestígio e *status* local. Teriam quantos auxiliares julgassem necessários para o bom andamento do serviço. Coletores e escrivães eram nomeados pelo ministro da Fazenda. Somente seriam aceitas pessoas reconhecidamente idôneas e que pagassem a fiança exigida. Deveriam ser brasileiros e maiores de 21 anos. Escrivães não poderiam ser ascendentes ou descendentes do coletor, nem colaterais ou parentes por afinidade, como cunhados. As despesas de aluguel da sede das coletorias, mobília e materiais de expediente correriam às custa dos coletores e escrivães. De igual forma, os honorários dos seus agentes. Tratava-se, assim, de um sistema privado de arrecadação a serviço do governo.

Os saldos verificados mensalmente deveriam ser recolhidos no mês seguinte para as coletorias do Estado do Rio de Janeiro, pela Diretoria de Contabilidade. Para as repartições dos outros Estados, pelas respectivas delegacias fiscais. Os coletores federais eram aca-

tados como fiscais e agentes da Fazenda Nacional para requerer, perante os juízes territoriais, a execução das dívidas de quaisquer impostos da União. Entretanto, juntamente com seus escrivães, não eram considerados oficiais do governo. Em 1911 as coletorias receberam novo ordenamento. Permaneciam divididas em cinco classes, conforme sua arrecadação e, para as unidades menores da quinta classe, seria nomeado somente o coletor que acumularia as funções de escrivão. Mais tarde esse quadro sofreria uma alteração mais significativa como veremos adiante.

A administração tributária adaptava-se à história dos tributos no Brasil que, por sua vez, estava inserida nos contextos políticos e econômicos internacionais de cada período. Assim, durante boa parte de nossa história, a maior fonte de arrecadação foram os tributos aduaneiros, tendo em vista não haver produção local de bens de consumo. Com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil e a permissão para o comércio internacional e para a produção de manufaturas locais reforçou-se a tendência. Um novo imposto, entretanto, lentamente ganharia espaço e destaque. No último quartel do século XIX, o Imposto do Consumo

começou a ser aplicado inicialmente sobre cartas de baralho e sobre o fumo. Oficialmente criado em 1891, logo seria uma das principais rendas brasileiras.

Enquanto isso, outro tributo forte se gestava – o Imposto de Renda. No início do século XX, com a industrialização mundial em pleno desenvolvimento, a burguesia firmava-se como a nova classe social dominante. A acumulação da riqueza e recursos caía em outras mãos, que não as da antiga nobreza oligárquica, proporcionando uma nova fonte de recursos públicos. Países como a França e Estados Unidos também discutiam desde o século XIX sua aplicação. Por aqui não era diferente. Tratava-se de um imposto racional, iluminista, sofisticado. Além do viés fiscalista arrecadatório, baseava-se no enriquecimento de determinados setores da sociedade e permitia, segundo seus apologistas, uma melhor distribuição da renda, posto que transferiria partes dos excedentes pessoais para os cofres encarregados do bem comum.

Claro está que na prática esta esperança de uma sociedade mais organizada e justa esbarrava em outros elementos como a economia, as finanças públicas e a

própria conscientização do contribuinte como agente passivo ao declarar suas rendas.

O assunto não era propriamente novo, havendo debates desde o Segundo Império, como vimos. Com o alvorecer do capitalismo, voltava à pauta com força.

Ruy Barbosa saiu à frente em sua defesa em 1891. Havia uma inconstitucionalidade, pois a Carta Magna daquele mesmo ano definiria a matéria como competência dos Estados. O Congresso seguiu debatendo o assunto com manifestações favoráveis e contrárias ao novo tributo.

O governo, por sua vez, optou por uma política de incentivo ao crescimento industrial, por meio da concessão de empréstimos à empresas fabris, assim como uma acentuada proteção alfandegária.

Em 1909 os Estados Unidos criaram o seu Imposto de Renda, que já nos primeiros anos demonstraram não trazer maiores reflexos ou conflitos constitucionais, fazendo aumentar por aqui os adeptos de sua implantação. No mesmo ano, foi instituída no Brasil a Diretoria da Receita Pública, em lugar da antiga Diretoria Geral

Mod. 55 — 3592

Alfândega de Santos

COMISSÃO DA TARIFA

18/8/25

A

Decisão N.^o

Classificação: *belutés
veludos, etc., de
algodão, com
fibra de
sedas*

Art.º 174 Taxa \$

Pet. n.º 28664 de 13/8/1924
de Eurípedes Andrade & Cia

18/8/25

0.47

ex. a

m

Classificação de tecido por Comissão
de Tarifa da Alfândega de Santos, 1925.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

das Rendas Públicas. Sua atribuição seria a de promover a arrecadação da receita federal, expedindo instruções aos encarregados da exação das rendas públicas.

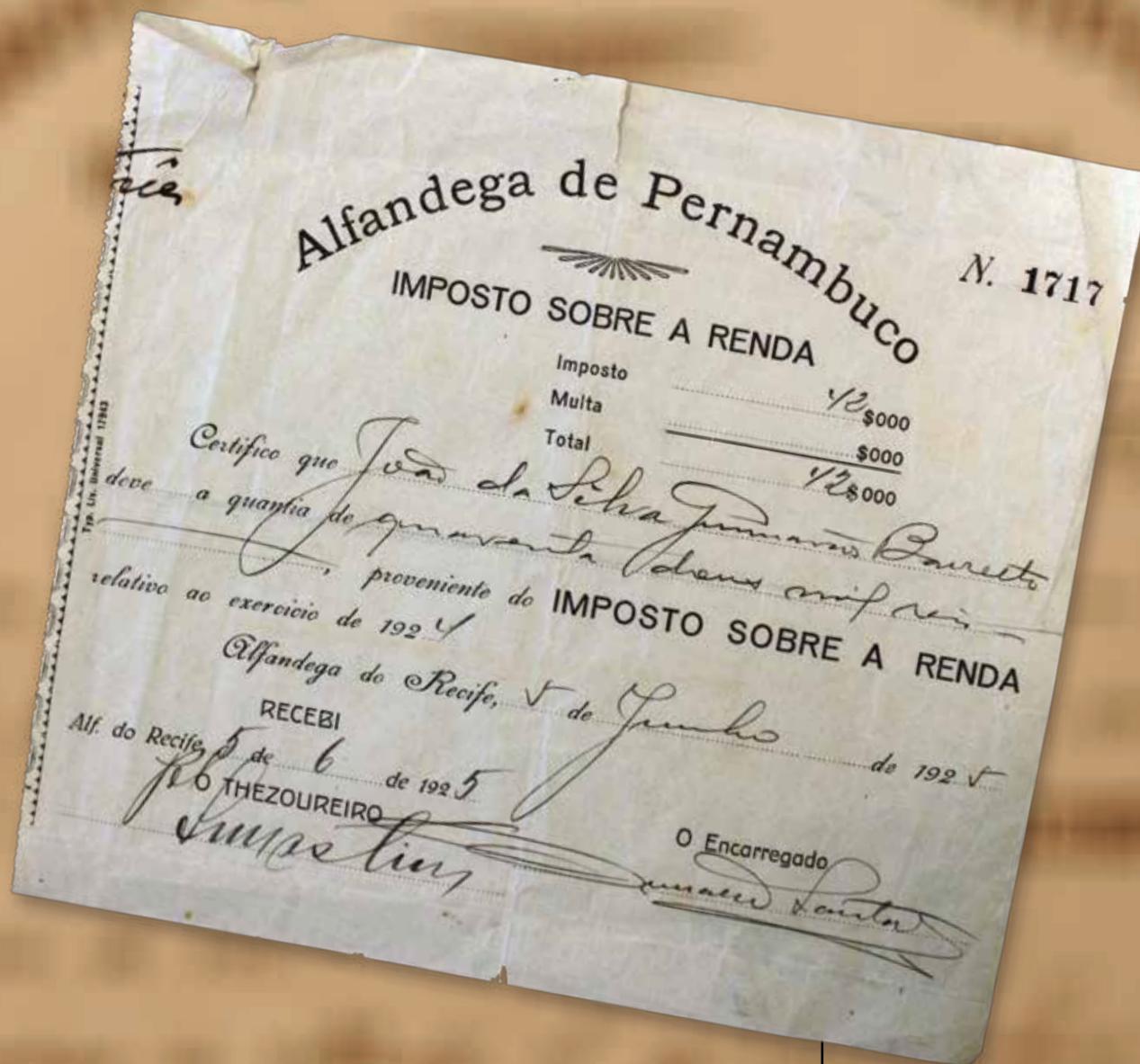
A ela ficavam subordinadas a Casa da Moeda, a Imprensa Nacional e o Laboratório Nacional de Análises.

A economia brasileira oscilava conforme as exportações do café, da borracha e do cacau sob os impactos da Grande Guerra de 1914 a 1918, que tanto atingiam a demanda mundial como a oferta de bens industrializados. Isto traria consequências à arrecadação e à administração pública no Brasil. Na década seguinte, portanto, reunidas estavam as condições para a criação do Imposto de Renda. Estabelecido em 1922, após alguns ajustes, passaria a ser cobrado em 1924.

A década de 20 demonstrava alguma recuperação econômica. Houve novo crescimento da exportação de café e surgiam novos setores como a indústria e o comércio. O desenvolvimento industrial no sul e sudeste era o resultado da nova aplicação de recursos antes direcionados ao sistema de produção escravista na transição finisecular para a República. Com o capital liberado da compra de escravos, investia-se em maquinário, e a

mão de obra imigrante que chegava ao Brasil trazia a técnica necessária ao seu manuseio. Foram na maioria italianos que, desde o final do século XIX, vinham fornecendo sua força de trabalho nas lavouras de café, os que deram significativo impulso à industrialização no sudeste. Não somente como operários, mas como industriais. Entretanto, o incremento produtivo e financeiro no Novo Mundo logo alcançaria o colapso. A superprodução do café levou à intervenção estatal e à queima de sacas com o excedente do produto. A quebra da Bolsa de Nova York, atingiu o mundo com uma crise sem precedentes em 1929, colaborando com os fatos políticos que culminariam na Revolução de 30.

Ao novo governo caberia optar por uma política de substituição de importações, trazendo decorrências à administração tributária.



Recibo de Imposto de Renda, 1925.
Emitido na Alfândega de Pernambuco.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

Posse de guardas da alfândega em 1922.
Fonte: Livro Alfândega de Manaus,
de Etelvina Garcia.



Nos anos 30, as mulheres começaram a ingressar no Ministério da Fazenda. Na imagem, uma das pioneiras, Maria Helena Silva Gama e Abreu, embarcando para sua posse em 1936, na Delegacia do Tesouro Nacional em Florianópolis/SC.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

9. Direção Geral da Fazenda Nacional - A Era das Reformas

Após assumir o poder de fato com a Revolução de 30, Getúlio Vargas logo seria cobrado por um acomodamento legal na presidência do país. O levante constitucional paulista de 1932, ainda que derrotado pelo governo, resultou na instalação da Assembleia Constituinte já no próximo ano. Vargas estava de olho no andamento dos trabalhos da nova Carta e instituiu uma comissão com várias tarefas, entre as quais propor a reforma fiscal aos Estados e a União, bem como uma solução aos problemas concernentes à matéria. Foi chamada de Comissão Itamaraty, pois seus membros reuniam-se no palácio de mesmo nome, sediado no Rio de Janeiro. Dela participou o ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, assim como tomou parte na Constituinte como membro nato, por ser integrante do primeiro escalão governamental. Não fortuitamente, as alterações que viriam a seguir no âmbito da Fazenda Pública ficaram conhecidas como Reforma Aranha.

Percebeu-se logo, que o crescimento administrativo fazendário, ora descentralizado em Despesa (Tesouro e Tomada de Contas) e Receita (alfândegas,

coletorias, delegacias e mesas de rendas) exigia cada vez maior atenção do Ministério, que não podia se descuidar das questões financeiras. Neste sentido, fazia-se necessária uma diretoria que liberasse o ministro das questões administrativas próprias ao funcionamento da máquina arrecadadora e ao comando de seu pessoal.

Desse modo, antes mesmo de promulgada a nova Constituição, o chefe do governo provisório mandava publicar um decreto em 1934 reorganizando os serviços da administração geral da Fazenda Nacional. Considerava-se, conforme os próprios termos da lei, que a única forma de conseguir uma direção eficiente, rápida e segura seria racionalizar e sistematizar os encargos dos departamentos públicos. Para tanto, foi criada, no âmbito do Ministério, a Direção Geral da Fazenda Nacional e sua tarefa não era de pouca importância: centralizar e superintender a administração da Fazenda Pública. A estrutura adotada era baseada em departamentos plurifuncionais, conforme os tributos, além de estar subdividida em Diretoria de

Rendas Internas e Diretoria de Rendas Aduaneiras, ambas compondo, juntamente com outras diretorias, o Tesouro Nacional. Em outro escalão, sendo consideradas repartições auxiliares do Tesouro, estavam a Diretoria do Imposto de Renda, a Superintendência da Repressão do Contrabando e demais unidades como as delegacias fiscais, as alfândegas, com seus laboratórios de análises, as agências aduaneiras, as mesas de rendas, os postos e registros fiscais, as recebedorias e as coletorias.

O Gabinete do Diretor Geral da Fazenda Nacional era composto por um secretário, chefe do gabinete, por dois oficiais de gabinete e por funcionários, necessários ao preparo dos processos para exame e resolução do Diretor Geral. O pessoal do gabinete seria, dentre os funcionários do Ministério da Fazenda, de livre escolha e nomeação do seu dirigente.

A Diretoria das Rendas Internas fiscalizaria as recebedorias, coletorias e mesas de rendas não alfandegadas e, no que concerne à orientação dos serviços, caberia-lhe, também, a fiscalização das delegacias fiscais, repartições do Imposto de Renda e estações adu-

aneiras. Compreendia-se como rendas internas todos os impostos diretos e indiretos, excluídos os que constituíssem a renda aduaneira, que eram supervisionados pela respectiva repartição. A Diretoria das Rendas Aduaneiras deveria fazer a superintendência de todos os serviços a cargo das estações aduaneiras, que por sua vez se subdividiam em principais para alfândegas e, auxiliares para mesas de rendas alfandegadas, agências aduaneiras, postos e registros fiscais.

A Constituição de 1934 ajudou a definir as competências. À União cabia decretar impostos sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; de consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão (que caberia aos Estados); de renda e proventos de qualquer natureza; de transferência de fundos para o exterior. Aos Estados competiam os impostos sobre a propriedade territorial, excepcionando-se a urbana aos municípios; sobre a transmissão de propriedade causa mortis; sobre a transmissão de propriedade imobiliária inter vivos; sobre indústrias e profissões e sobre a exportação das mercadorias de sua produção.



Recibos de Imposto de Renda.
Delegacia Geral do Imposto de Renda, 1933 e
Divisão do Imposto de Renda, 1944.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

Na mesma época, por decreto dava-se um novo regulamento às coletorias que passavam oficialmente a ser repartições arrecadadoras das rendas internas da União. Até então, seus empregados não eram considerados funcionários públicos. Não tinham direito à aposentadoria e os cargos eram de livre provimento, constituindo muitas vezes, extraoficialmente, objeto de comércio em que as coletorias eram alienadas. A reforma de 1934 corrigiu essa falha e as coletorias ficaram diretamente subordinadas às delegacias fiscais do Tesouro Nacional nos Estados em que estivessem localizadas, inclusive na capital, Rio de Janeiro. As coletorias seriam instaladas, sempre que possível, em edifícios públicos federais ou próprios nacionais e, na falta ou impossibilidade, em prédios que oferecessem segurança e fácil acesso ao público. Entre as arrecadações já conhecidas incluía-se agora o Imposto sobre a Renda.

Com a industrialização do país e a consequente política protecionista, os impostos aduaneiros foram perdendo espaço para os tributos internos, conforme vimos. O Imposto de Importação, que representava durante a década de 1890 mais de 50% das receitas,

caiu para cerca de 48% na primeira década do século XX e para aproximadamente 37% na década de 1910. Em contrapartida, com o aumento da produção e consumo internos, naturalmente o Imposto sobre o Consumo foi ganhando pontos percentuais. Na década de 40, tornava-se o principal tributo. Já o Imposto sobre a Renda, partia de 5% em 1923 para 15% em 1940. Com base nessa alteração da arrecadação tributária é que surge em 1942 a Divisão do Imposto de Renda, à qual se subordinavam suas Delegacias Regionais. Tais unidades foram instaladas no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Pará, Paraná, Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Goiás e Santa Catarina.

Criavam-se também as Delegacias Seccionais do Imposto de Renda em Santos, Campinas, Pelotas, Araraquara, Baurú, Cachoeira, Campos, Cruz Alta, Livramento, Juiz de Fora, Rio Claro, Rio Preto, Blumenau, Botucatu, Joinville, Lavras, Ponta Grossa, Ponte Nova, Sorocaba, Taubaté, Uberaba, Varginha, Barra do Piraí, Cachoeiro do Itapemirim, Cataguases,

Relatório

dos
Trabalhos realizados pelo
Serviço do Pessoal
Ministério da Fazenda
durante o ano
de
1940

SERVIÇO
do
PESSOAL

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Ao Exmo. Ministro Sua Costa,
com a respectiva homenagem de
Cans Boam

Rio, 9/6/41

Relatório do Serviço do Pessoal
do Ministério da Fazenda

Relatório do Serviço do Pessoal
do Ministério da Fazenda



Carteiras Funcionais.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

Curvelo, Garanhuns, Iguatu, Ilhéus, Itajubá, Jacarezinho, Juazeiro, Pesqueira, São Félix, Sobral, Souza e Teófilo Otoni. Sem elevações nas taxas, a arrecadação do tributo dobrou em 1943 e no ano seguinte assumiu a primeira posição na arrecadação.

Ainda naquele ano de 1934, por breve desentendimento com o presidente Vargas, Osvaldo Aranha deixou o Ministério da Fazenda. A Reforma que implementara foi de tal relevância que ao retornar ao Ministério quase duas décadas depois, em 1953, encontrou a estrutura organizacional praticamente intocada. Não foi somente por eficiência deste modelo sua manutenção por tempo considerado extenso. Deve-se levar em conta as agruras da época, como a Segunda Guerra e o regime de exceção instalado pelo presidente com o Estado Novo no Brasil.

O ministro Arthur de Souza Costa seguiu a orientação administrativa de seu antecessor e permaneceu no cargo até 1945, tendo promovido avanços patrimoniais à estrutura fazendária. Na sua gestão foi construído o Palácio da Fazenda no Rio de Janeiro, cuja pedra fundamental foi lançada em 1938, sendo concluído em

1943 e inaugurado no ano seguinte. Lá permaneceria a Direção Geral da Fazenda Nacional até a transferência para Brasília na década de 1970.

Se a Constituição de 1937 não apresentou mudanças na ordem tributária, a Carta de 1946 representava bem o período pós-guerra no Brasil e no mundo, com a derrota do fascismo. Além de trazer de volta a liberdade de imprensa, manifestação e associação, trouxe sensível alteração na discriminação das rendas, aumentando, ainda que de modo insuficiente a participação de estados e municípios. O pacto protecionista entre Vargas e o empresariado nacional foi cumprido com certa facilidade durante o recesso comercial do período bélico e referendado pelo novo presidente, Gaspar Dutra.

Desse modo, iniciava-se, então, um período de análises e estudos que se estenderia por duas décadas a fim de reorganizar administrativamente a Fazenda. O aparelhamento fiscal era visto como arcaico, moroso e complexo, conforme impresso no Boletim do próprio Ministério da Fazenda. De acordo com o Diretor Geral da Fazenda, em artigo da Revista do Serviço Público, os métodos de arrecadação revestiam aspectos



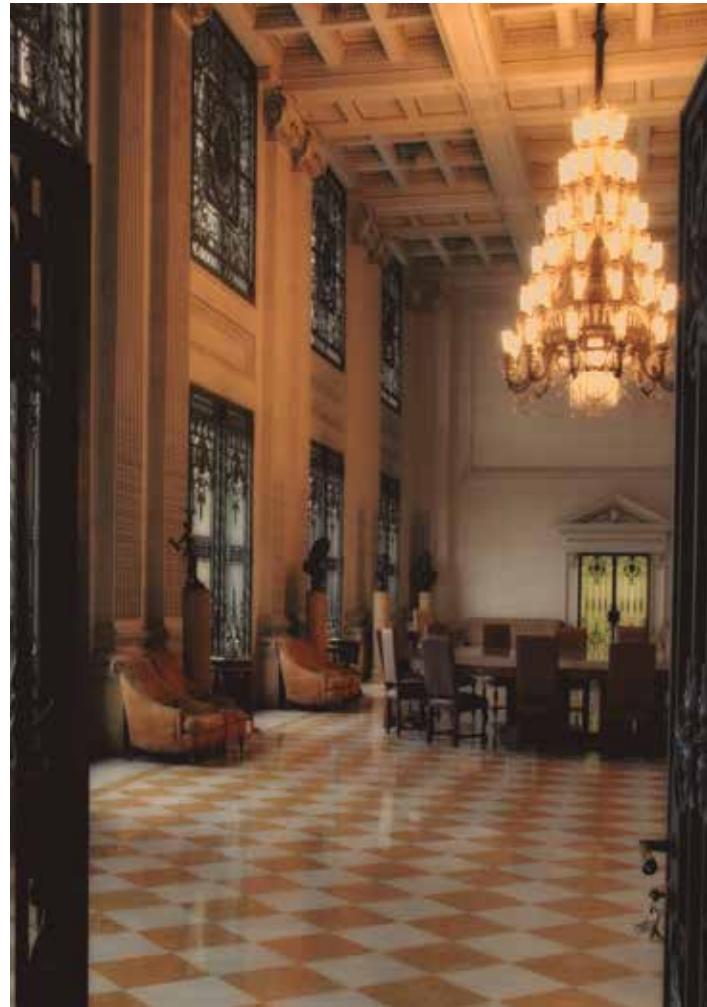
Cartão Postal do Palácio da Fazenda, Rio de Janeiro.
Construído em 1943, foi a sede do Ministério até 1971.



Palácio da Fazenda/RJ. Salão Nobre, em estilo Luís XVI.
Fonte: Relatório do Ministério da Fazenda, 1943.

de primitivismo, lembrando usos do período colonial e imperial. Se por um lado os ares eram de ideais liberais, com o avanço industrial e um acelerado crescimento urbano, por outro, mantinha-se uma política de centralização de comando. As limitações apontadas desde

sempre à estrutura arrecadadora passavam a ser levadas em conta para a elaboração de propostas de correção. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), subordinado diretamente à Presidência da República, foi criado em 1938 com objetivo de fazer nova



Mesmo local. Foto do autor, 2013.

reforma administrativa para racionalizar as tarefas de Estado. Contudo, quando Vargas deixou o governo, o dito departamento esvaziou-se de poder, assumindo uma função de assessoria, com menor ingerência, exceto na área de seleção e aperfeiçoamento de pessoal. Apesar disso, deu os primeiros passos na apresentação de anteprojetos de lei em 1941 e 1942. Pela primeira proposta, seria frisada a divisão de atribuições financeiras e administrativas, iniciada na Reforma Aranha. O Ministério da Fazenda deveria gerenciar o que interessasse à vida econômica do país, quer internamente como em suas relações exteriores. Já a administração do fisco federal caberia ao Ministério do Tesouro, compreendendo as Diretorias de Rendas Internas, das Rendas Aduaneiras, e do Imposto de Renda, bem como o restante da estrutura já em funcionamento.

Na mesma lógica reformista, no ano seguinte outro anteprojeto do DASP propunha desdobrar o Ministério da Fazenda em Ministério do Tesouro e das Finanças. Ao primeiro estaria ligado, entre outros, o Departamento Nacional de Fazenda, havendo delegacias do Ministério em cada Estado; cabendo, à segunda pasta, diversos departamentos da área financeira. Tais projetos não foram

levados a termo assim como outros apresentados ainda na década de 1940.

A própria Direção Geral da Fazenda Nacional propôs mais dois anteprojetos, como o de 1943, que basicamente intentava se transmutar em Subsecretaria de Estado dos Negócios do Tesouro Nacional e a proposta de 1947, já no governo Gaspar Dutra, um pouco mais elaborada, também calcada sob o binômio financeiro-fiscal. Ao Ministério da Fazenda estaria subordinada uma Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, com a primeira atribuição. As competências ligadas ao fisco ficariam assim a cargo de um Departamento da Receita Pública que centralizaria a fiscalização das rendas da União, seus serviços e litígios com o contribuinte. Seria integrado por uma Inspetoria Geral das Alfândegas, uma Inspetoria Geral do Imposto de Renda, uma Inspetoria Geral de Consumo e demais impostos, além de um Conselho de Recursos, Secretarias e Seções. O tempo seguia em intermináveis debates sem a implementação das propostas.

Sob a proposição de uma comissão agora do Ministério da Fazenda, em 1953, quando Vargas estava

novamente na presidência, foi elaborado outro anteprojeto com atribuições especificamente financeiras apartadas das atividades gerais de ordem fiscal. Além destas proposições isoladas, o próprio presidente encarregara em 1952, um projeto de reorganização administrativa de todos os órgãos do Executivo. Assim, um grupo de seus assessores diretos elaborou um amplo projeto de reforma que incluía o Ministério da Fazenda. A fim de evitar maiores entraves, solicitou o presidente aos partidos políticos que examinassem o projeto e se manifestassem antes de sua apresentação formal ao Congresso.

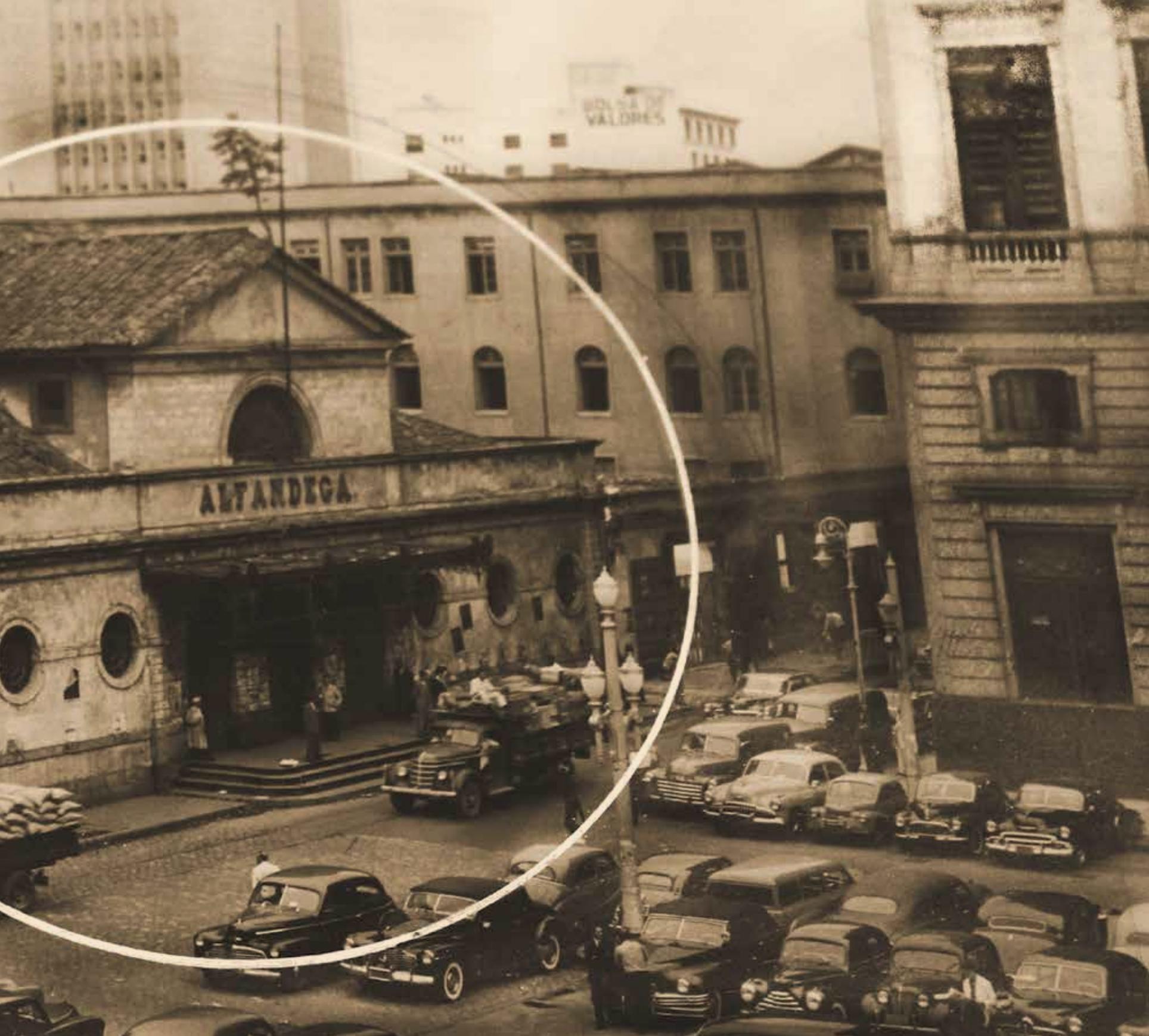
Desse modo, surgiu um substitutivo com as alterações propostas que deu entrada no Congresso em 1953, sendo distribuído para exame a uma Comissão Especial e a todas as cinco Comissões Permanentes. Antes que chegassem a emitir um parecer a respeito, o presidente Vargas cometaria seu ato político mais radical, o suicídio. Mais tarde, seu sucessor, Café Filho, deu apoio ao projeto, assim como Juscelino Kubitschek em 1956. Nesse mesmo ano, o deputado Gustavo Capanema elaborou um novo substitutivo, tratando exclusivamente da estrutura administrativa. Mais um ano e sentiam-se

os limites do modelo administrativo, sendo necessário aprimorar as repartições do Imposto de Renda, criadas na década anterior. À medida que ganhava importância o tributo, transparecia a insuficiência organizacional. Para analisar a situação, foi criada uma comissão específica naquele exercício, presidida pelo então Diretor da Divisão do Imposto de Renda, Noé Winkler. O relatório desta equipe, apresentado em 1958, seria levado em conta mais tarde na criação do modelo implantado.



*Carteira funcional de Noé Winkler,
Diretor do Imposto de Renda de 1957 a 1960 e
Assessor Especial da Comissão de
Reforma do Ministério da Fazenda em 1965.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.*







Avião estrangeiro detido por contrabando e descaminho, 1959.
Arquivo Público de São Paulo.



Apreensão de cigarros, 1954.
Rio de Janeiro/RJ.
Arquivo Público de São Paulo.



Apreensão de bebidas, 1956.
Arquivo Público de São Paulo.

Naquele momento de turbulentas mudanças no Brasil, os projetos não vingavam, pois não se conseguia consenso político, quer no Executivo, quer no Congresso. Contudo, algumas ideias do plano elaborado na era Vargas foram retomadas na Reforma Administrativa que teve espaço a partir de 1962, alcançando o Ministério da Fazenda.

Para tanto, neste mesmo ano, foi contratada a Fundação Getúlio Vargas para elaborar um estudo pormenorizado a fim de propor uma reforma geral ao Ministério. Aliás, a FGV era presidida na época por Luís

Simões Lopes, dirigente que atuara junto a Vargas nos anos 30, tendo sido o primeiro chefe do DASP. O trabalho durou 38 meses, durante os quais foi concebida e, em parte, implantada a reforma.

Após o golpe de 64, o governo Castello Branco encontrou os projetos no Congresso. Solicitou, então, o retorno ao Executivo para reexame.

No mesmo ano, foi criada a COMESTRA - Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa que aceleraria as mudanças vindouras.



Apreensão de veículos no Porto do Rio de Janeiro, 1960.
Arquivo Público de São Paulo/SP.

10. Os novos Departamentos e as Dez Regiões Fiscais

A partir de 1964, uma série de medidas no âmbito da Fazenda Nacional conduziria à criação da Receita Federal pouco antes do término daquela década. Mais de 2 mil coletorias federais passaram a denominar-se exatorias federais. Os ofícios de Coletor, Escrivão de Coletoria e Fiel do Tesouro foram transformados no cargo de Exator Federal. Foi o maior aparelho arrecadador montado no hemisfério sul e um dos maiores do mundo, segundo o estudioso memorialista da Receita Federal, José Eduardo Pimentel de Godoy. O Poder Executivo ficava autorizado a instalá-las onde se tornassem necessárias, assim como a extinguir aquelas cuja manutenção não mais se justificasse. Foi criado também no final daquele exercício, o Departamento de Arrecadação e competia-lhe dirigir e controlar os serviços de recolhimento dos tributos e demais rendas da União. Promoveria a arrecadação por intermédio da rede bancária, de estabelecimentos oficiais e privados e, onde não os houvesse, nem mesmo exatorias federais, caberia às agências de Correios e Telégrafos.

O pagamento dos tributos federais era efetuado até então nas recebedorias. A proposta de arrecadação pela rede bancária enfrentou a resistência das tesourarias, ante a possibilidade de perderem suas funções. Os recolhimentos pela rede bancária tiveram implantação gradual, iniciando pelo Banco do Brasil em 1966 na Guanabara e São Paulo. Depois os demais bancos que preenchessem as condições estabelecidas pelo Banco Central foram sendo autorizados a fazer os depósitos em conta ao Tesouro Nacional. O recém-criado Departamento de Arrecadação acompanhava e elaborava instruções, treinamentos e adequação da legislação.

Além disso, por meio deste Departamento foi iniciada a inscrição das pessoas jurídicas no sistema de número cadastral básico, o Cadastro Geral de Contribuintes. O sistema unificado de código decimalizado identificando cada empresa e sociedade era um avanço muito significativo e um dos primeiros passos para o processamento eletrônico de dados, criado no mesmo ano.

O Departamento de Arrecadação contaria, para o exercício de suas atribuições, com delegacias e inspeções, regionais e seccionais, passando a integrá-lo os serviços de sua competência que estivessem a cargo da Diretoria de Rendas Internas, delegacias fiscais, recebedorias federais e alfândegas.

O projeto do Decreto que deu o Regimento do Departamento de Arrecadação mencionava 300 exatorias e 150 agências como unidades locais espalhadas pelo Brasil. Estes números foram suprimidos na publicação do regulamento, mas apontavam o intuito de redução. Os cargos, ocupados e vagos, das classes dos coletores e escrivães de coletoria passaram a constituir, conforme mencionado, uma única classe denominada Exator Federal. A classe dos auxiliare de coletoria passava a Auxiliar de Exatoria, assegurado o acesso à classe dos exatores, de acordo com a legislação da época.

O primeiro diretor do Departamento de Arrecadação, nomeado em março de 1965, foi Lauro de Alencar Castello Branco, fiscal do Imposto de Renda, irmão do presidente, permanecendo até sua saída em 1967, o que demonstrava, no mínimo, um interesse em cuidar de

perto o novo departamento. Pelo mesmo instrumento jurídico, alterado e promulgado em abril de 1965, deveria a Diretoria das Rendas Aduaneiras organizar, dentro de cento e vinte dias, um serviço de fiscalização das mercadorias estrangeiras de âmbito nacional, constituído, exclusivamente, de Agentes Fiscais do Imposto Aduaneiro. Passavam estes fiscais a ter a mesma disposição das demais séries de agentes fiscais do Ministério da Fazenda, mantendo as lotações atuais das repartições alfandegárias. Os autos de infração referentes a fraudes e contra os direitos aduaneiros passavam a ser de competência exclusiva destes fiscais.

Ainda em 1965, foi publicado o Regimento do Departamento de Arrecadação que o organizava em Órgãos Centrais e Regionais. Os primeiros seriam compostos pelo Gabinete do Diretor, Divisão Técnica (Serviço Técnico de Arrecadação, Serviço de Estatística e Serviço de Cadastro) e Divisão de Administração (Serviço do Pessoal, Serviço do Material e Serviço Auxiliar). Os órgãos regionais seriam integrados por dez delegacias regionais e 13 delegacias seccionais, com diversas subdivisões cada uma. E, por fim, compondo tal estrutura estariam as já citadas exatorias federais.

A Divisão do Imposto de Renda originou outro novo Departamento no mesmo ano de 1965. Por ocasião do levantamento da situação administrativa e fiscal das delegacias regionais, seccionais e inspetorias do Imposto de Renda, em 1963, com vistas à reforma da referida Divisão, registrou-se um panorama da estrutura na época. A maioria das unidades ocupava imóveis alugados, alguns com contrato vencido. As condições de instalação das repartições em grande medida eram precárias.

A despeito de ser comum encontrarmos em relatórios desse tipo um cenário propositadamente subestimado, como a justificar a necessidade de reformas, havia referências a unidades que estavam bem equipadas como as delegacias do Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, que possuíam, inclusive, equipamento mecanizado. Com a criação do Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados, no final de 1964, um dos primeiros ajustes feitos foi, juntamente com o cadastramento de contribuintes, informatizar o Imposto de Renda.

De todos os projetos apresentados e todas as comissões para avaliação administrativa no âmbito do Ministério da Fazenda e órgãos arrecadadores, percebe-se uma mudança significativa. Pela primeira vez, ainda na jovem República Federativa do Brasil, estudava-se com afinco a Administração Pública em busca de um novo modelo que incrementasse não somente a arrecadação como a qualidade e a eficiência do Serviço Público. Este é um processo em constante curso em nossa história, mas as decisões resultantes daqueles dias teriam um caráter duradouro, se não permanente.

O Departamento do Imposto de Renda manteve a mesma estrutura interna da anterior Divisão do Imposto de Renda. Seus órgãos centrais eram a Divisão de Tributação, Divisão de Inspeção e Fiscalização e Serviço de Administração. Competia-lhes o estudo, orientação e controle do referido imposto no Brasil. As Delegacias Regionais tiveram seu expediente alterado, ficando os trabalhos distribuídos por três seções: Tributação, Fiscalização e Administração, os quais eram responsáveis pelo lançamento, cobrança e controle do Imposto de Renda. Estavam ainda subdivididas em turmas, con-

forme os encargos: lançamento, controle da arrecadação, cadastro, recursos, revisão e fiscalização, e estatística.

O serviço de Fiscalização Externa era desdobrado em setores de Agricultura, Extração Vegetal e Produção Animal; de Comércio, Indústria e Transporte; de Mineração, Energia e Serviços Públicos Concedidos; de Seguros, Créditos e Investimentos e de Diligências Es-

peciais. Com esta setorização atendiam à dupla necessidade da tarefa ser conduzida por ramo de atividade das empresas, assim como da especialização dos agentes fiscais designados. A Seção de Administração possuía as seguintes turmas: de Pessoal, de Material, de Comunicações, de Mecanografia, de Mecanização e Biblioteca. A Divisão de Rendas Aduaneiras também foi alterada para Departamento.

A fim de descentralizar a administração, no mesmo ano de 1965 foram criadas as dez Regiões Fiscais:

RF	Unidades da Federação	Sede
01	Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso	Brasília
02	Acre, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia e Amapá	Belém
03	Maranhão, Piauí e Ceará	Fortaleza
04	Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Fernando de Noronha	Recife
05	Sergipe e Bahia	Salvador
06	Minas Gerais	Belo Horizonte
07	Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara	Guanabara
08	São Paulo	São Paulo
09	Paraná e Santa Catarina	Curitiba
10	Rio Grande do Sul	Porto Alegre

Observe-se que apesar da inauguração de Brasília, em 1960 e lá estar definida a primeira Região, a administração da Fazenda ainda encontrava-se com sede no Rio de Janeiro, onde ficaria até o início da década de 1970. O quadro permanece muito semelhante, tendo sido acrescentado o Estado de Tocantins.

Antes do estabelecimento das referidas regiões, o aparelho fiscal era composto por unidades sediadas nas capitais dos Estados, sem levar em conta o desenvolvimento econômico diferente das regiões. Só em São Paulo e Guanabara, a União arrecadava em média 70% da renda tributária nacional, o que causava disparidades



administrativas e de recursos humanos, cuja escala de vencimentos envolvia a arrecadação. As unidades fazendárias regionais e seccionais sempre que possível deveriam ser instalados no mesmo imóvel, para um aproveitamento parcimonioso dos recursos administrativos com arquivos, bibliotecas, portarias e demais setores.

Naquele ano de 1965, a Diretoria de Rendas Internas passava a se chamar Departamento de Rendas Internas. A este ficavam subordinadas as antigas delegacias fiscais do Tesouro Nacional, gerando mais Delegacias Regionais e seccionais além das já citadas coligadas ao Departamento de Arrecadação. Entre suas atribuições estavam promover o controle e a fiscalização do Imposto de Consumo e interpretar as leis e os regulamentos fiscais relacionados com as suas atribuições. Julgariam também em primeira instância os processos fiscais relativos aos tributos incluídos no âmbito de sua competência. Ainda responderiam, originariamente ou em grau de recurso, as consultas formuladas pelos contribuintes, e responderiam, em única instância, as consultas relativas aos tributos de sua competência, formuladas pelos órgãos centrais do serviço público.

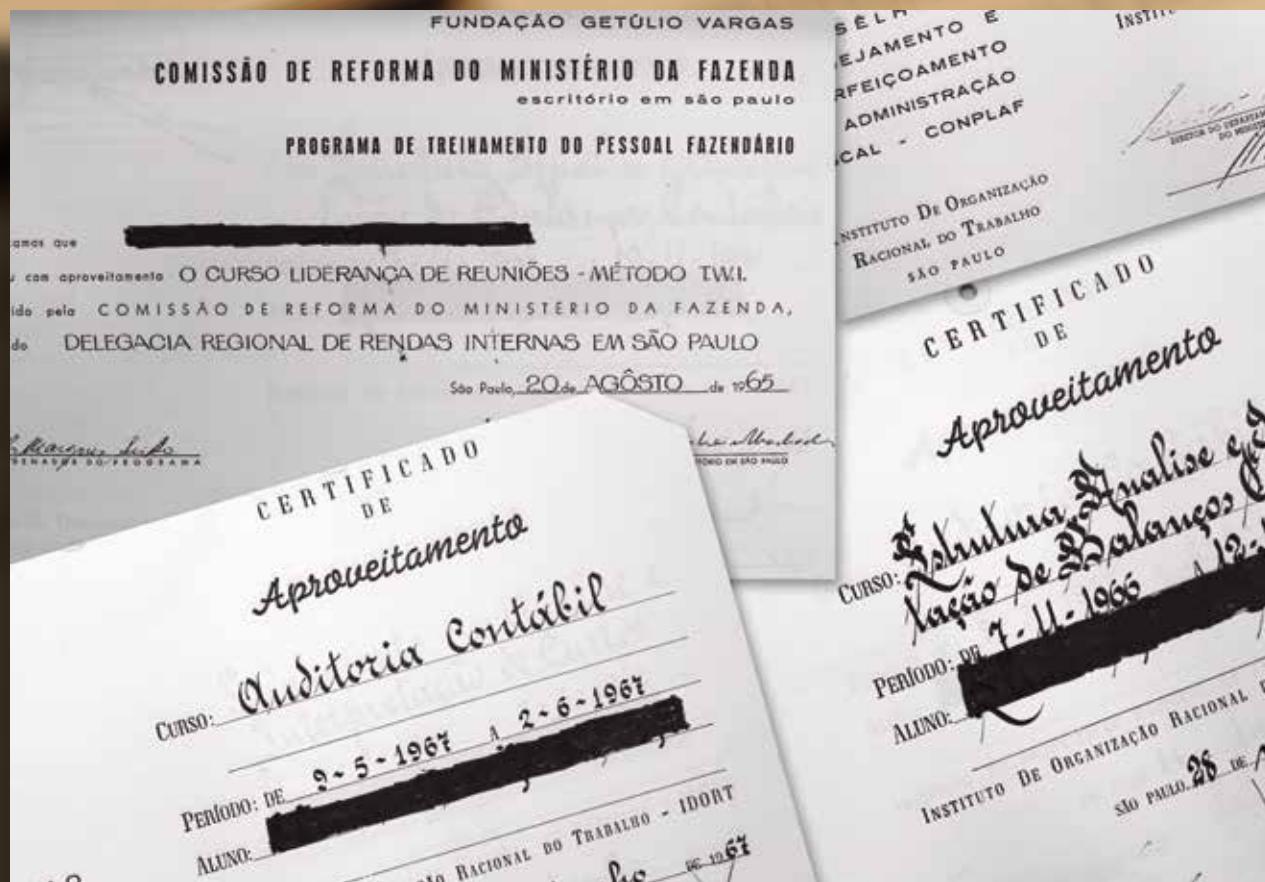
O confronto das ideias projetadas com a realidade encontrada provocava a necessidade de readaptações. O número de unidades seccionais dos Departamentos, por exemplo, não coincidiam. Se por um lado, o Departamento de Rendas Internas poderia ter até uma centena de Inspetorias Fiscais, por outro, o recém-criado Departamento de Imposto de Renda, além das dez delegacias regionais contava com apenas 51 delegacias seccionais e com 30 inspetorias. Com a introdução da rede bancária como aparato de arrecadação, as exatorias logo teriam seu papel questionado, sendo consideradas dispensáveis.

Um novo paradigma administrativo, contudo, começava a ser preparado para solucionar tais conflitos.



Parte II

A RECEITA FEDERAL



Certificados de treinamentos de servidores, 1967.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

1. A Criação da Secretaria

Às vésperas da criação da Secretaria da Receita Federal, em setembro de 1968, já haviam sido expedidos 163 decretos por conta do acelerado processo de reforma administrativa iniciado em 1967. Entre os ministérios, foram publicados cerca de 4 mil portarias de delegação de competência. O objetivo desta política era descentralizar tarefas para obter decisões mais céleres. Cada pasta passava também a conter secretarias gerais visando desonerar os respectivos ministros.

A reforma administrativa desencadeada pelo Decreto 200/67, ao mesmo tempo em que tornava insustentável grande parte dos anteprojetos de reestruturação fazendária, exigia, por conseguinte, uma solução viável e imediata para modernizar a Administração Fiscal da União. A tarefa foi confiada, pelo ministro da Fazenda, Delfim Netto, ao então Diretor Geral da Fazenda Nacional, Antônio Amilcar de Oliveira Lima a partir de 1968. Sociólogo com formação em Paris, Amilcar de Oliveira já havia trabalhado de assessor do gabinete do governador de São Paulo, tendo participado da comissão de reforma do Ministério da Fazenda entre 1964

e 1966. Ele comandava a Diretoria Geral desde 1967. Os primeiros meses de sua gestão foram de avaliação, logo começando a delinear as mudanças que intentava implantar. Criou a Aesp - Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação para preparar os novos modelos de administração das atividades de tributação, arrecadação e fiscalização.

Ainda em 1967, a fim de qualificar os servidores e prepará-los para as reformas que viriam, teve início o funcionamento do Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda – Cetremfa, que mais tarde seria transformado na Escola de Administração Fazendária – Esaf. Se até então o foco dos treinamentos era voltado às chefias, a partir dali passariam a capacitar administradores com uma visão gerencial mais ampla da instituição, inclusive promovendo um melhor conhecimento dos quadros funcionais já com vistas à reforma vindoura. Realizaram-se capacitações divididas em Treinamento de Administrador Tributário, para as chefias e interessados e Treinamento Básico de Servidores para os demais. Em um



*Antônio Delfim Netto,
Ministro da Fazenda em 1968.*

primeiro momento eram facultativos e como a adesão foi baixa, passou a ser obrigatório. Destas salas sairiam muitos dirigentes e chefes de unidade da futura secretaria.

Se era preciso conhecer melhor e treinar os servidores, também era necessário identificar o contribuinte. Em agosto de 1968, foi realizado o Programa de Identificação dos Contribuintes Omissos, o qual ficou conhecido como Operação Arrastão. Mais de mil funcionários em 22 coordenações regionais distribuídas pelos

Estados, alcançando centenas de municípios, buscavam identificar indícios exteriores de riqueza determinando a renda dos mais abastados. Depois se comparava a renda calculada com base nesses fatores com a declaração. O resultado foi o mapeamento de mais de 600 mil contribuintes inadimplentes. Em cerca de três meses foram apanhados mais de 6 mil contribuintes em situação irregular, o que era um feito para a época.

Em outubro de 1968, ocorreu no Rio de Janeiro a Semana da Reforma Administrativa. O encontro reuniu além de ministros de Estado, assessores, alguns governadores e outras autoridades sob a coordenação do Diretor do DASP. Neste contexto de replanejamento geral da estrutura administrativa brasileira, Amilcar de Oliveira e sua equipe já projetavam há meses numa sala cheia de gráficos e estudos no 9º andar do prédio da Fazenda, ainda no Rio de Janeiro, o que viria a ser a Receita Federal. Para o Diretor da Fazenda Nacional, uma reforma profunda na Administração Pública devia incluir transformações qualitativas que adaptassem o Estado, o governo e o povo às exigências fundamentais do desenvolvimento almejado. Apoiado em pressupostos tecnicistas, racionalizava os procedimentos em busca

de maior eficiência para o fisco. No seu entendimento, a civilização industrial moderna, a despeito das distinções ideológicas ou forma de governo que adotassem, caracterizava-se pela busca permanente dos meios que gerariam o bem-estar e a segurança para a coletividade.

Percebia-se até então, o fracionamento do aparelho fiscal arrecadador. A estrutura da Direção Geral da Fazenda Nacional era organizada, conforme vimos, sob os principais impostos, estando em dividida em Departamentos.

Além disso, uma série de unidades administrativas também se subordinavam à Diretoria Geral e que, como trataremos a seguir, ainda permaneceriam ligadas à nascente secretaria. Ocorria que os serviços, administração de pessoal, de informações e de toda a estrutura física de



*Amilcar de Oliveira Lima, 1968.
Primeiro dirigente da Receita Federal.*



*Estrutura Fazendária Nacional
em vigor até a criação da Receita Federal.*

um departamento não tinha serventia ao outro. Assim, com a criação da Receita Federal surgia um órgão que consolidaria os departamentos, unificando as atividades intermediárias e administrativas, gerando economia de recursos humanos e materiais. Chefiando uma estrutura com quase 16 mil funcionários, Amilcar de Oliveira Lima percebia as dificuldades de comandar os Departamentos que funcionavam de maneira autônoma e sem uma harmonia no entendimento das políticas fiscais e tampouco uma padronização no tratamento ao contribuinte.

No dia 31 de outubro daquele ano, foi finalmente submetido pelo ministro Delfim Netto o novo formato da Direção Geral da Fazenda Nacional ao presidente Costa e Silva. Na exposição de motivos, informava que diversos programas de modernização produzidos ao longo dos últimos 18 meses, alcançando mesmo a gestão anterior, foram substancialmente modificados. Esclarecia no arrazoado que a estrutura proposta não constituía medida isolada, nem incipiente no processo reformista. Estaria antes encadeada com outras provisões relacionadas como o planejamento de objetivos, dispositivos de controle e avaliação de resultados, infraestrutura administrativa, atualização de enquadra-

mentos e treinamento de pessoal. Posteriormente Amilcar de Oliveira consideraria que a reforma da Fazenda foi um ato isolado dentro dos ministérios, não havendo mudança tão substancial em outras pastas decorrente do Decreto 200/67.

O projeto apresentava uma reorganização sistemática que partia de quatro grandes grupos: o de arrecadação da receita pública, o da fiscalização dos tributos federais, o dos serviços tributários e o de informações econômico-fiscais. Ressaltava o ministro que a Receita Federal foi considerada a instituição que melhor viria a atender o desempenho de suas atribuições. A fiscalização seria concomitante ao pagamento e recolhimento dos tributos. O cadastramento de dados e a elaboração prévia das informações fiscais abrangeria todo o universo tributado e tributável, facilitando um melhor tratamento ao contribuinte e um embasamento para o processo de tomada de decisões de política fiscal.

Duas semanas mais tarde, em 15 de novembro, já era divulgado na imprensa o envio à presidência do projeto que criaria a Secretaria da Receita Federal por meio do Decreto 63.659, de 20 de novembro de 1968.

2. A nova estrutura administrativa

Com a extinção dos anteriores departamentos foi feita a redistribuição dos serviços, funções, acervo e pessoal aos novos postos. Os cargos de Diretor-Geral da Fazenda Nacional, Diretores dos Departamentos de Arrecadação, Rendas Aduaneiras, Imposto de Renda e Rendas Internas passaram, respectivamente, a Secretário da Receita Federal, Coordenadores dos Sistemas de Arrecadação, de Tributação, de Fiscalização e do Centro de Informações Econômico-fiscais, mantidas as mesmas gratificações. Nem todos aceitaram as mudanças. O Diretor do Imposto de Renda, Cleto Mayer, exonerou-se da diretoria ainda em dezembro de 1968, voltando a exercer o cargo de fiscal em São Paulo.

O Departamento de Rendas Aduaneiras não encontrou uma coordenação diretamente correlacionada, dividindo suas atribuições entre a Fiscalização e a Tributação. De igual forma, as antigas Alfândegas passaram a Delegacias ou Inspetorias da Receita Federal. As questões de aduana já vinham sendo repensadas desde 1967, quando foi criada a COPLANC, Comissão de Planejamento e Coordenação de Combate ao Contrabando. Tal comissão era presidida pelo Diretor-Geral da

Fazenda Nacional, subordinada ao ministro da Fazenda e integrada por um representante de cada um dos Ministérios Militares, um do Ministério da Justiça, um do Ministério das Relações Exteriores, um do Ministério da Indústria e Comércio, um do Ministério das Minas e Energia, um do Serviço Nacional de Informações e três do Ministério da Fazenda.

Por certo o regime de exceção vivido no país naqueles anos primava pelas forças armadas com maior controle e ingerência nas fronteiras. Até as vésperas da criação da Receita Federal, permanecia incerta a manutenção das unidades aduaneiras. Em decreto publicado poucos dias antes, dispunha-se sobre as alfândegas, definidas como órgãos locais de execução, vigilância e fiscalização de tributos externos e eram listadas 51 unidades advindas em grande medida de antigas mesas de rendas e postos aduaneiros. As demais unidades aduaneiras, incluindo registros fiscais, agências aduaneiras e serviços de repressão ao contrabando ficavam extintos. As alfândegas remanescentes ficavam subordinadas à Receita Federal em vias de ser criada. O cargo do secretário, dirigente do novo órgão, já era citado no mesmo



*Construção dos edifícios ministeriais em Brasília, 1959.
Arquivo Público do Distrito Federal.*

dispositivo como autoridade, dispondo sobre o acervo das repartições ora extintas, bem como sobre a localização dos seus funcionários. Eram os primeiros sinais das mudanças que logo chegariam. Tal medida pode ser entendida ainda como uma etapa na redução que se pretendia fazer na área aduaneira, tanto quanto instrumento de salvaguarda até que se avaliasse a nova estrutura em formação. Pelo mesmo texto, ao ministro da Fazenda ficava autorizado em caráter excepcional a instalação de postos aduaneiros em localidades onde não existissem unidades da Receita Federal.

As escolhas das chefias antes da reforma eram pessoais e políticas. As indicações eram, em certa monta, de fora do Ministério da Fazenda, principalmente para dirigir as alfândegas. Isto propiciava condições para relações de apadrinhamento ou clientelismo, além de elevado grau de autonomia e poder a estas autoridades. Com a nova secretaria, buscou-se romper com tais práticas, valorizando as indicações técnicas, com base na capacitação e aptidão dos funcionários do próprio Ministério. A despeito do primeiro secretário não ser oriundo dos quadros internos, houve a tentativa de implementar essa mudança e após realocar os ex-diretores

de departamentos nas novas coordenações, os demais dirigentes foram sendo escolhidos e substituídos segundo os novos critérios, em escala de cima para baixo, conforme as indicações dos respectivos chefes, com exceção do Diretor do Imposto de Renda que entregou o cargo após um ano de exercício no antigo departamento de origem. Foram os primeiros coordenadores:

- Coordenação-Geral do Sistema de Tributação:
Adilson Gomes de Oliveira
- Coordenação-Geral do Sistema de Fiscalização:
Luís Gonzaga Furtado de Andrade
- Coordenação-Geral do Sistema de Arrecadação :
José Alves Coutinho
- Centro de Informações Econômico-Fiscais:
Artur Xavier Ferreira

As alfândegas já não possuíam o mesmo *status* econômico que as delegacias, talvez pelo crescimento da arrecadação dos tributos internos. Apesar de valorizar as antigas repartições, muitas instaladas em prédios históricos, assim como seu legado, que remonta aos primórdios do Brasil, Amilcar de Oliveira considerou na oportunidade a conveniência de fortalecer as estruturas internas. Simpático ao modelo norte-americano, em

que a Aduana é separada da Fazenda, relegou a um segundo plano a área. A estrutura do novo organograma por funções dissipou, contudo sem extinguir, as tarefas do antigo Departamento de Rendas Aduaneiras, dissolvidas na nova estrutura sistêmica.

O Decreto que criava a Secretaria dava 60 dias de prazo para a regulamentação. A tarefa foi concluída no limite do tempo, em 23 de janeiro de 1969. Segundo o secretário da Receita Federal em sua apresentação do regimento ao ministro da Fazenda, os antigos departamentos possuíam uma nociva autonomia e um quadro conceitual que tornavam quase inviável a coordenação.

Não era à toa que o decreto antecipava que, no Regimento Interno, seria conferida competência às diversas chefias para proferirem despachos decisórios, sem impedir à autoridade superior de avocar a si, a qualquer momento e a seu critério, a decisão sobre quaisquer assuntos.

A forte direção que imprimiu ao início dos trabalhos da implantação foi necessária a sua bem sucedida execução, a despeito das reações contárias que ensejaram à época.

Ainda sob a supervisão da Secretaria da Receita Federal estariam os seguintes órgãos:

- Conselho Superior de Tarifas;
- Conselhos de Contribuintes e
- Comissão de Planejamento e Coordenação do Combate ao Contrabando (COPLANC).

Apesar do intuito de reduzir a hipertrofia da antiga Direção Geral, foi definido que até aprovada a estrutura central do Ministério da Fazenda, resultante da Reforma Administrativa, ficariam ainda sob a coordenação do secretário da Receita Federal as unidades abaixo, oriundas da antiga organização, permanecendo assim até o ano seguinte:

- Administração do Edifício;
- Biblioteca da Fazenda;
- Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda - CETREMFA;
- Diretoria da Despesa Pública;
- Divisão do Material;
- Divisão de Obras;
- Serviço de Comunicações;
- Serviço de Estatística Econômica e Financeira;
- Serviço do Pessoal;
- Serviço do Patrimônio da União e
- Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional.

Havia pressa na tramitação do Regimento Interno por diversas razões, como evitar o acúmulo de carga de trabalho fiscal sob as novas incumbências da secretaria. De igual modo, pelo tempo necessário ao reagrupamento físico das principais repartições em espaço até então dividido. Observar a programação financeira do ano corrente e a prometida redução nas despesas de custeio igualmente faziam urgente a regulamentação regimental. Assim, os anexos do projeto foram encaminhados no mesmo dia para o ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Hélio Beltrão. Sua publicação no Diário Oficial ocorreu no último dia de janeiro de 1969.

A nova organização da Fazenda Nacional buscava harmonizar-se com os princípios fundamentais dirigidos pela Reforma Administrativa, quais sejam, planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. O controle da administração fiscal da União ficava institucionalizado pelo apoio das coordenações e projeções locais ao recém-criado órgão central. O sistema permitiria, conforme seus idealizadores, que o planejamento fosse permanentemente arrejado pelos resultados de campo captados por dispositivos de avaliação e controle. Tal sistema já vinha sendo implantado desde a criação da Aespa - Assessoria de

Estudos, Programas e Avaliação, que visava aplicar os resultados, ultrapassando um mero acompanhamento retrospectivo de execução. Integrando este processo, já em 1967, havia sido publicado o Plano de Trabalho da Direção Geral da Fazenda, que teve continuidade na elaboração dos Plangef - Planos Gerais de Fiscalização com diretrizes administrativas fiscais trienais a partir de 1969. Com portaria publicada em novembro de 1968, determinava-se aos diretores de departamentos que apresentassem até o dia 20 de dezembro seus planos setoriais de trabalho contendo previsão e análise da arrecadação para o triênio seguinte.

A despeito do fortalecimento de comando almejado para a nova secretaria, a estrutura idealizada pretendia inverter os fluxos administrativos a partir do fornecimento de informações e resultados desde as unidades locais. Relatórios seriam consolidados desde a base, em cada nível até chegar ao dirigente máximo, formando um panorama geral da situação do fisco e da arrecadação no Brasil. Esta que hoje nos parece uma diretriz óbvia era inexistente ou foi ineficaz em suas tentativas de implementação anterior. Os relatórios fazendários sempre foram desencontrados ou inoperantes pela falta de comunicação e padronização interna do fisco. É

preciso destacar que a Receita Federal foi a primeira administração tributária no mundo a compor seu organograma a partir das funções tributárias e não por grupos de tributos.

Entendia-se como descentralizadora a nova estrutura escalonada em superintendências com número igual ao das Regiões Fiscais, criando administrações regionais efetivamente interligadas por um comando central, o que era inédito até então. As superintendências, enquanto novas unidades administrativas, consolidavam e estendiam as experiência dos CRIAES - Conselhos Regionais de Integração da Administração Fazendárias, em funcionamento desde maio de 1967. No âmbito destes conselhos discutia-se e preparava-se a reforma. As novas Delegacias da Receita Federal logo substituíram as 147 antigas delegacias departamentais. Pela estrutura anterior, havia dificuldade em fazer um departamento dialogar com os outros, inclusive dentro de suas projeções locais. Fiscalizavam o Imposto sobre Produtos Industrializados sem cruzamento de dados com o Imposto de Renda, por exemplo.

Com a reforma, esperava-se também que a racionalização dos procedimentos melhor aproveitasse os recursos humanos. A extinção imediata de 747 funções

gratificadas em decorrência da fusão dos serviços administrativos e fiscais traria, sem prejuízo às tarefas da casa, uma redução nas despesas de custeio. A movimentação necessária para reorganizar a instituição exigiu uma energia e precisão sem precedentes até o momento nas reformas fazendárias e administrativas. No dia 31 de janeiro de 1969 foi publicado um decreto alterando e extinguindo funções gratificadas na Secretaria da Receita Federal. Foram redistribuídas 2.977 chefias e assessoramentos conforme o quadro ao lado.

As diversas carreiras fiscais isoladas por espécie de tributo não interagiam naquela época, havendo mesmo certas animosidades. Salários e *status* eram díspares. Alguns estavam insatisfeitos e outros temiam perder privilégios de há muito conservados. Os aduaneiros guardavam a tradição de autoridades mais antigas na fiscalização de rendas, atuando em portos, aeroportos e zonas de fronteira.

Os Agentes Fiscais de Rendas Internas, responsáveis pelo Imposto de Consumo, haviam conquistado significativo *status* no funcionalismo, chegando mesmo a serem chamados de “Príncipes do Tesouro Nacional”. Já os Agentes Fiscais do Imposto de Renda

ganhavam seu espaço com a crescente importância do imposto e atuavam na Diretoria do Imposto de Renda e nas Delegacias Regionais nas capitais.

Além deles, havia os exatores que substituíram os coletores, tesoureiros, guardas aduaneiros, datilógrafos, técnicos de mecanização e apoio, tarefeiros, entre outros da área de logística. Os tesoureiros, por sua vez, vinham descontentes desde o início dos convênios com a rede bancária. Unificar os cargos da fiscalização foi, portanto, tarefa das mais complexas, conforme declarou mais tarde o secretário Amilcar de Oliveira. O projeto de fusão das carreiras fiscais apresentado sofreu forte pressão contrária das categorias envolvidas a ponto de

conseguirem retirá-lo do Congresso Nacional ainda em setembro de 1968. Optou-se pela criação do órgão e pela solução posterior às carreiras, tão logo se abrandassem os anseios. Em seguida, entretanto, no final daquele ano, o Congresso foi fechado em decorrência do Ato Institucional (AI-5) e algumas medidas emergências foram tomadas. Em meados de 1969, foi instituído o cargo de Técnico de Tributação para aparelhar a recém-instalada coordenação sistêmica. O primeiro provimento para estes técnicos poderia ser feito mediante provas e títulos, por aproveitamento de funcionários pertencentes ao quadro do Ministério da Fazenda, conforme permitia a legislação da época. Ficava ainda definido que a Receita Federal aproveitaria melhor os componentes das

Redistribuição de Funções	Classes	Unidades	Servidores	Total
Órgão Central e Divisões			70	70
Superintendências	A	5	40	200
	B	5	28	140
Delegacias	A	2	67	134
	B	8	54	432
	C	40	23	920
Inspetorias	A	1	26	26
	B	12	18	216
	C	5	4	20
Agências		59	3	177
Postos		642	1	642
Total				2.977

carreiras fiscais, por meio do emprego de técnicas modernas de trabalho, promovendo uma fiscalização setorial e integrada. Para tanto, poderia, mediante prévia seleção e treinamento, utilizar agentes fiscais de um tributo para a fiscalização de outro, principalmente nas localidades em que houvesse insuficiência de funcionários oriundos das carreiras específicas. Buscava-se contrabalançar o poderio dos antigos Agentes Fiscais, resistentes à reforma.

O General Costa e Silva dava sinais de que extinguiria o AI-5 no dia 7 de setembro de 1969, fazendo o país voltar ao Estado de Direito pela reativação da Constituição de 1967. Tendo sofrido um derrame cerebral uma semana antes, a Junta Militar impediu a posse do vice-presidente civil, Pedro Aleixo. Assim, em outubro de 1969, o Congresso seguia fechado e a fusão das carreiras fiscais acabou realizada por decreto-lei, originando os Agentes Fiscais dos Tributos Federais. As classes singulares de Fiscal Auxiliar de Impostos Internos e Guarda Aduaneiro, foram colocadas na parte suplementar do quadro de pessoal do Ministério da Fazenda para serem extintas à medida que vagassem os seus cargos. Em contrapartida, a recém-criada classe dos Técnicos de Tributação foi catalogada junto aos funcionários permanentes no quadro.

Com o recrudescimento do regime militar a partir de 1969, a meta da descentralização administrativa ficava comprometida. Não era aceitável, à política autoritária, que, em nome da eficiência técnica da administração, o poder central militar delegasse as instâncias decisórias do Estado. A criação da Receita Federal, contudo, significou maior integração entre as regiões e os órgãos centrais. Aprimorava-se a ligação administrativa de diversos componentes internos e externos do sistema fiscal arrecadador federal. Uma das constatações posteriores de Amilcar de Oliveira foi de não haver horizonte de carreira à classe de Técnico Tributário. O termo *técnico* tinha um caráter pejorativo e estava associado a cargos de nível médio. Entretanto, os ingressos haviam sido selecionados em concurso de nível superior, realizado pela Fundação Carlos Chagas em 1970 para preenchimento de 606 vagas. A princípio houve resistência a esses técnicos. Eram chamados de “meninos do Delfim”. Como se tratava de funcionários bastante qualificados, aos poucos, foram ocupando espaços de destaque, principalmente após a transferência da Fazenda para Brasília em 1971. Os que não concordavam com a reforma, assim como os que contavam com mais de 30

anos de serviço foram colocados em disponibilidade. Forçava-se, assim, uma renovação nos quadros.

Antes da criação, havia uma certa animosidade entre os Agentes Fiscais Aduaneiros, lotados nas guardamorias e os oficiais administrativos, chamados de conferentes que faziam o serviço interno. Quando ocorreu a fusão dos agentes fiscais, tais conflitos foram apaziguados. O pessoal da arrecadação também ficou satisfeito com a criação da Receita Federal.

Em 14 de fevereiro de 1969, foi publicada uma portaria baixando as normas e prazos para a instalação das novas unidades regionais. O texto mandava instalar, no sentido de instituir, as superintendências, delegacias, inspetorias, postos e agências até 15 de fevereiro, sexta-feira que antecedia o Carnaval. Apesar do cronograma da portaria dar limite de um mês, devendo a instalação física ser concluída até 15 de março, o entendimento na época foi de que até a quarta-feira de cinzas tudo deveria estar funcionando e os pontos seriam assinados nos novos locais de trabalho. Foi quando introduziram os pontos avulsos e diários em substituição aos antigos livros com capa de tecido na cor café com leite.

Na 3^a Região Fiscal, por exemplo, fizeram a mudança, começando na sexta e seguindo até a terça de Carnaval. Carregaram tudo do Imposto de Renda, das Rendas Internas, da Arrecadação e realocaram na Alfândega. Na quarta-feira de cinzas foi uma surpresa para muita gente. Tiveram que arrumar mesas e arrastar móveis para se organizar. De acordo com Audílio Mosca de Carvalho, que estava no Ministério da Fazenda desde 1936 e foi convidado para chefiar a Superintendência quando da criação da Receita Federal, não havia dinheiro para fazer as mudanças. Para tanto, arrumou caminhões emprestados com o Ministério da Agricultura. Aproveitou as chefias da antiga estrutura, com exceção do Imposto de Renda, que resistia às mudanças. Da 4^a RF, em Maceió, Napoleão Otto Kummer, exator que depois foi delegado, contou que na época que se começou a falar na fusão que criaria a Receita Federal ninguém acreditava. Com atribuições e *status* diferentes, não se achava que fosse possível. O ato que antecedeu o Carnaval de 69 os surpreendeu. Todas as repartições encerraram suas atividades para voltar já na quarta-feira de cinzas com o novo delegado. Foi um tumulto, conforme relatou.

Os próprios funcionários fizeram a mudança. Os que acreditavam na reforma, com maior boa vontade do que os duvidosos. Em Maceió foram todos para a Alfândega. Os futuros chefes que participaram da arrumação tiveram melhores condições de montar suas seções e inclusive de escolher os funcionários. Alguns com tempo suficiente de serviço aposentaram-se para não enfrentar as alterações vindouras. Assim, conta-se que o primeiro ano foi o mais difícil.

Passada a agitação que envolveu um enorme esforço e mutirão de reforma, os avanços começaram rapidamente a aparecer. Apesar dos conflitos entre os cargos no processo de fusão das carreiras fiscais, o secretário Amilcar de Oliveira entendia os ajustes como

necessários à modernização da administração fiscal, estando em consonância com uma compreensão do universo do contribuinte unificado e intersetorial. Assim a criação da Receita Federal teve três pilares de sustentação: Planejamento e estudo de ações; integração dos componentes internos (fusão de carreiras fiscais) e externos (entendimento global do contribuinte) do sistema fiscal-arrecadador, e Capacitação e valorização dos recursos humanos atuantes nos quadros da instituição. Estava concluída a tarefa de junção das partes da nova máquina.

Os avanços e crescimentos que se seguiriam comprovaram a exatidão das medidas tomadas e a potencialidade da nova organização.



Estrutura Fazendária implementada
a partir da criação da Receita Federal

3. O crescimento do fisco e a integração com o contribuinte

O montante acumulado da arrecadação federal em 1968 havia apresentado um crescimento de 92,5% em relação ao ano anterior. A rigor, este aumento já era esperado desde o início das reformas administrativas em 67. Prova disso é que pela previsão da arrecadação, faltaram ainda 11,5% para a alcançar a meta estipulada. Os resultados apareciam como resposta à política fiscal iniciada ainda no âmbito da Diretoria-Geral.

Uma das grandes rupturas com o modelo anterior da administração tributária dizia respeito ao modo como era visto o contribuinte. Se até então, o viés era fiscalista e coercitivo, pela primeira vez surgia uma nova concepção de arrecadação baseada na espontaneidade do sujeito passivo no cumprimento das suas obrigações tributárias.

O objetivo maior da Receita Federal passava a ser arrecadar os tributos devidos como processo natural no exercício da cidadania, e não como punição acrescida de multas e juros aos que sonegavam os pagamentos ou não os efetuavam em dia.

Pela nova visão, o cidadão tornava-se participante ativo do processo, adquirindo consciência da importância social de suas contribuições, imprescindíveis ao Estado para o cumprimento de sua função gerencial e promotora do bem estar comum. Esta concepção, que atualmente pode nos parecer tão clara, era surpreendentemente inovadora no período. Palestras de orientação foram ministradas em escolas, associações comerciais e conselhos de profissionais da contabilidade por todo o país. Escritórios volantes com campanhas de esclarecimento também passaram a rodar o Brasil.

O contribuinte não deveria mais ser visto com desconfiança prévia, segundo o intuito da administração. Não deveria ser mais tratado genericamente como o sonegador à espera de uma forte fiscalização pronta a puni-lo com as multas. O objetivo era sofisticar a filosofia fiscal, de modo a tornar-se claro, por um lado, ao agente público que o normal seria não autuar repressivamente, mas fiscalizar preventivamente e, por outro, o contribuinte estar ciente da possibilidade de ser descoberto com os novos recursos do processamento de dados.



Cartazes de campanhas fiscais.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.

Desse modo, o cidadão também passaria, ante a segurança e eficiência institucional a considerar os tributos como um componente natural dos custos de produção de bens e serviços. Obviamente tal meta não seria alcançada por repentina transformação da consciência cidadã. A mudança começou a ser processada antes por um certo temor à nova máquina do fisco. À medida que a velha prática de fiscalização conhecida como “errando e arrecadando” foi substituída por um aparato mais eficiente, que incluía computadores e métodos científicos de planejamento e ação, o contribuinte passava a ter a real sensação de que não mais poderia enganar a Fazenda sem correr grande risco de ser pego.

Os dados eram alarmantes e, em 1967 apenas 240 mil pessoas pagaram o Imposto de Renda, sendo a metade dos que o faziam uma década antes. De igual forma, mesmo após o acelerado processo industrial dos anos JK, haviam declarado 245 mil empresas, contra 250 mil em 1958. Nos dois últimos meses de 1967, a chamada Operação Justiça Fiscal começava a corrigir essas distorções, trazendo os primeiros resultados no início de 1969, quando cerca de 600 mil brasileiros começaram a receber em casa as intimações do fisco.

Foram instaurados 4.192 processos na Guanabara, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas, Pernambuco e Ceará. Até então, muitos nunca haviam pago seus impostos e outros somente lembravam da Fazenda nas ondas esporádicas de maior pressão da fiscalização. O nome da operação não fora fortuito, buscava-se a simpatia popular. Além de fiscalizar, o governo queria conhecer o contribuinte a fim de promover as políticas fiscais. Divulgava-se ainda a ideia de que, para além do atendimento aos gastos estatais, a tributação era um instrumento para financiar o desenvolvimento. À nova direção estava claro que o potencial arrecadador de recursos que o país poderia captar por meio dos tributos não havia sido ainda mobilizado por deficiências administrativas.

A sociedade entendia, *a priori*, que era o computador que acusava o sonegador. Claro que na visão do senso comum superestimavam-se as novas tecnologias, não incorrendo em erro quanto presságio do que viria em médio prazo. Nessa época, o Serpro dispunha de nove computadores e cerca de 300 terminais auxiliares. De fato, pela primeira vez a fiscalização conseguia identificar o sonegador ou inadimplente sem deixar o

prédio da Fazenda. Os avanços explicavam-se em maior medida, neste primeiro momento, pela melhor racionalização da estrutura fiscal no comando de mais de 15 mil funcionários para orientar e fiscalizar um universo contribuinte ainda pouco conhecido.

No início dos anos 70, o Brasil contava 90 milhões de habitantes. Os estudos implementados mostravam haver um enorme potencial arrecadador ainda latente. De 25 a 30 milhões eram pessoas físicas, dos quais não havia cadastro algum. Em 1968 apenas 584 mil pessoas apresentaram a declaração do Imposto de Renda, crescendo para 4,3 milhões em 1969. O pico anterior havia ocorrido em 1964, com 1,3 milhão, representando 5% da população ativa. Das mais de 1 milhão de empresas registradas, apenas 30% apresentavam a declaração de renda.

No final de 1968, anunciava-se que pela primeira vez os contribuintes iriam receber em casa os formulários para declarar o Imposto de Renda. Até então, os formulários estavam sendo comprados em papelarias. Cerca de 2 milhões de declarações foram impressas em material colorido, com disposições gráficas e técnicas pensadas para facilitar o preenchimento. No ano seguin-

te foram recebidas 3,6 milhões de declarações de pessoas físicas. O número de contribuintes pagantes passou de 333 mil para cerca de 1 milhão. A arrecadação do Imposto de Renda dobrou. Em 1969 foi adicionado no formulário espaço para o número de inscrição do Cadastro de Pessoa Física, instituído em 30 de dezembro de 1968. O nome do contribuinte deveria ser preenchido dentro de quadrículas para facilitar a posterior digitação dos dados.

Outras melhorias foram implementadas. As decisões de consultas de primeira instância para o Imposto de Renda e até de segunda instância para os demais impostos deixavam de ser proferidas em nível nacional, sendo julgadas regionalmente. A área aduaneira recebeu um reforço em dezembro de 1969 intermediado pelo convênio realizado com a Marinha para operação de lanchas de grande porte utilizadas na repressão ao contrabando no Rio de Janeiro, Santos e no Lago internacional de Itaipu.

Ainda em novembro de 1968, o secretário Amílcar de Oliveira adotou providências para melhorias no serviço alfandegário. Foi aumentado o número de fiscais nos Aeroportos a fim de que se fizesse uma verificação das bagagens mais eficiente e em menor tempo.



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL**

**MINISTÉRIO
SECRETARIA DA Fazenda**
DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS
EXERCÍCIO DE 19
PERÍODO-BASE

DE

A

PESSOA JURÍDIC INSCRIÇÕES

C.G.C. - M.F.

ESTADUAL

MUNICIPAL
MIN

DENOMINAC

ESTAD	MUNICIPAL -----
	DENOMINAÇÃO, FIRMA OU RAZ
ENDERÉÇO: RUA - NÚMERO - BAIRRO OU LO	

MUNICIPIO

A comunicação interna e externa ganhou importância com o novo funcionamento do fisco. Boletins passaram a ser expedidos e distribuídos por malote, alcançando em 48 horas as unidades do Brasil. Até então, levavam semanas ou meses para as repartições tomarem conhecimento da publicação de normas e instruções.

O uso do telex não estava disponível em todas as unidades. Por vezes, os contribuintes e contadores fi-



*Apreensão de relógios trazidos em bagagem do exterior no Aeroporto do Galeão, 1968.
Arquivo Público de São Paulo*

cavam cientes das normas antes mesmo que a Fazenda, causando embaraços. A relação com a imprensa também foi aprimorada, tornando-se mais simples e direta, pois as informações seriam buscadas em fonte única na nova secretaria.

Em 1970 o número de declarantes do Imposto de Renda Pessoa Física alcançou 7 milhões de contribuintes. Uma ação deu nova vida também ao CGC – Cadastro Geral de Contribuintes, criado em 1965 e considerado estático. No cadastro constavam poucas informações sobre os contribuintes, em geral desatualizadas. Havia 1 milhão de cadastros e na hora de apresentar a declaração os números beiravam os 300 mil.

Com a campanha “Pessoas jurídicas omissas”, o fisco foi em busca de corrigir essa distorção. Não apenas os cadastramentos aumentaram, alcançando 1,3 milhão de registros, como o número de declarações de pessoas jurídicas dobraram.

4. A transferência para Brasília e a consolidação da Secretaria

Em maio de 1971 tomou posse o segundo dirigente da Receita Federal, Luiz Gonzaga Furtado. Ele foi escolhido especialmente para fazer a mudança da Receita Federal para Brasília, nova capital, construída uma década antes. Agente fiscal há 18 anos, já havia sido Diretor de Rendas Internas entre 1967 e 1969, quando passou a Coordenador de Fiscalização e secretário substituto. Já em abril de 1971, ele representava a Receita Federal na 5ª Assembleia Geral do Centro Interamericano de Tributação – Ciat, trazida para o Rio de Janeiro naquele ano. Amilcar de Oliveira ainda trabalharia como assessor tributário do ministro da Fazenda, mas logo seguiria para os Estados Unidos a fim de dar andamento a estudos e projetos pessoais.

Para o novo secretário, parecia improvável continuar aumentando o número de contribuintes declarantes. O Imposto de Renda era o foco da administração fiscal. Em longo prazo seria o imposto básico da estrutura tributária, afirmava o então chefe de grupo de Política Tributária, Adilson Gomes de Oliveira, que não tardaria muito ser também administrador da Receita Federal.

Em seu discurso de posse, Furtado manifestou que as técnicas de fiscalização seguiam com base na argúcia e competência individual do agente fiscal. Desejava, portanto, levar adiante os métodos de fiscalização à distância e eletrônica com o aprimoramento da área de processamento de dados. Em julho de 71, divulgou uma política repressiva a quem não estivesse pagando os tributos. Após a prorrogação de prazos optou por tomar posição mais radical para com os contribuintes faltosos. Para o secretário, o fisco deveria adotar uma política mais agressiva com um Código de Processo Fiscal.

Sua gestão foi breve e marcada por estudos para a regulamentação do Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto de Renda e Imposto de Importação. Em 1972 foram entregues 3,6 milhões de declarações de um universo de quase 10 milhões de contribuintes que incluíam os isentos. No ano seguinte Furtado deixou o cargo sob a alegação de problemas de saúde. Após uma licença para tratamento, esperava-se seu retorno como assessor especial do minis-

tro da Fazenda, mas ainda em abril de 1973 aceitou a direção do Banco Regional de Brasília. Lineo Emílio Klüppel, no mesmo mês assumia o comando da Receita Federal sendo o terceiro dirigente da instituição. As mudanças iniciadas na gestão Furtado tiveram sequência. Ao aceitar o cargo, o novo secretário anunciou que trocaria toda a cúpula da Receita Federal. De fato alterou as chefias das coordenações e de algumas superintendências. Klüppel fora Secretário da Fazenda do Paraná e se aproximara bastante de Brasília na administração anterior, promovendo convênios entre as duas secretarias no Ministério. Trocou de imediato os superintendentes do Paraná, de São Paulo e do Rio de Janeiro. A eles delegava a escolha dos chefes de unidades locais com objetivo de criar um espírito de equipe que julgava estar em baixa na Receita Federal na época em que assumiu. Em sua avaliação o quadro ainda estava desunido e descontente.

Não houve mudanças significativas na estrutura, sendo que se pode considerar que foi durante seu comando que se consolidaram as mudanças de 1969. Contudo, desativou a Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação - Aespá, abandonou os Planos

Gerais de Fiscalização com diretrizes administrativas - Plangef e suspendeu os relatórios-padrão. Interrompeu assim uma administração por objetivos. Considerava que papéis e gráficos nada tinham a oferecer, preferindo o pragmatismo aos estudos da era Amilcar.

O Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda - Cetremfa foi transformado na Escola de Administração Fazendária - Esaf. O secretário desejava chamar de Escola de Administração Tributária, pois a Receita Federal oferecia a maior clientela para os treinamentos, entretanto ficou decidido por aquele nome, pois de fato atenderia a treinandos de todo o Ministério da Fazenda.

A massa de contribuintes crescia cerca de 5% anualmente. Em 1973 foram 10,5 milhões de declarantes do Imposto de Renda. Prometia-se para o ano seguinte instituir a declaração simplificada de pessoas físicas, o que ocorreu em 1976. Entre 1969 e 1973, houve um crescimento de quase 80% na arrecadação. Em março de 1974, Mário Henrique Simonsen assumiu o Ministério da Fazenda no lugar de Delfim Netto. Entre os nomes para a nova equipe estava outra vez Adilson Gomes de Oliveira, que logo também chefiaria a Receita Federal.

A Esaf realizou em 1974 um curso preparatório para seleção ao cargo de Controlador de Arrecadação Federal para o qual poderiam se inscrever Exatores Federais, Auxiliares de Exatoria, Guardas Aduaneiros, Fieis do Tesouro, Tesoureiros e Auxiliares de Tesouraria. O cargo de Controlador de Arrecadação Federal fora criado ainda na gestão de Lineo Klüppel, segundo ele, para compor o quadro específico em uma das áreas sistêmicas, qual seja, a da arrecadação. Completaria assim as carreiras relacionadas aos sistemas juntamente com o Agente Fiscal para a Fiscalização e o Técnico para a Tributação. Este, contudo, foi fundido com o de Agente Fiscal em 1975, gerando o Fiscal de Tributos Federais, que na década seguinte também entraria na composição da carreira de Auditoria do Tesouro Nacional.

Chegava o momento de pensar na instrução voltada ao contribuinte.

Outros recursos e mídias eram usados para propagação das informações e orientações para o melhor cumprimento das obrigações tributárias. Em 1978, por exemplo, um vinil com a campanha Unir Esforços fazia a divulgação do Imposto de Renda. Acervo da Divisão de Memória Institucional da RFB.





Medalha de Honra ao Mérito
Programa Contribuinte do Futuro
Divisão de Memória Institucional da RFB

5. O Contribuinte do Futuro

Durante a primeira gestão da Receita Federal foi lançado um programa piloto de Educação Fiscal chamado “Operação Brasil do Futuro”. Trabalhos escolares versavam sobre temas tributários, concorrendo à premiação. A experiência de partida ocorreu na cidade de São Caetano do Sul, logo se espalhando pelo sul paulista e região do ABC e nos anos seguintes alcançando todas as regiões fiscais do Brasil.

No primeiro semestre de 1970, também foram distribuídos às escolas livretos paradidáticos sobre a importância de pagar os tributos como instrumento de desenvolvimento econômico e aplicação da justiça fiscal e social para o país. A Receita Federal buscava estimular o exercício da cidadania para os contribuintes do futuro. E assim ficou o programa conhecido como Contribuinte do Futuro, estendendo-se de 1971 a 1980, alcançando 50 mil escolas e 40 milhões de livros distribuídos. As cartilhas “Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda” de autoria de Cecília Lopes da Rocha Bastos e ilustração de Hugo Ribeiro tiveram cerca de 5 milhões de exemplares distribuídos.

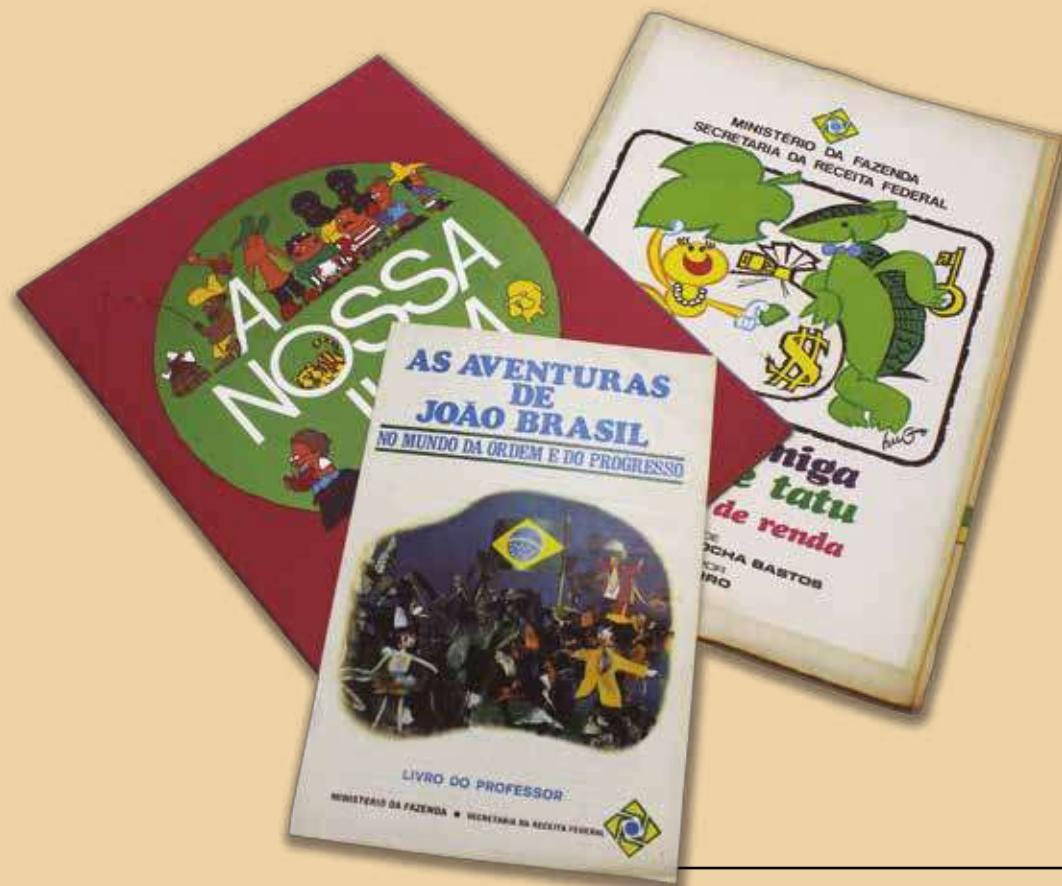
Redações de 3º e 4º anos primários eram pré-selecionadas no âmbito das escolas e depois encaminhadas à Receita Federal abordando o tema “Como o atual desenvolvimento do Brasil é ajudado pelo Imposto de Renda.” O programa era acompanhado por pedagogos e escritores que estabeleciam uma relação didática entre o momento do chamado Milagre Econômico vivido no país e o financiamento das obras, benfeitorias e serviços públicos por meio da tributação. As redações premiadas nessa fase recebiam viagens com acompanhante à Brasília e Rio de Janeiro para os primeiros colocados e coleções de livros para os demais contemplados. A participação das crianças nos concursos e os formulários preenchidos pelos professores forneciam o retorno necessário às aferições e aperfeiçoamentos do projeto.

Em 1972 foi lançado “A Nossa Ilha”, de Ruth Rocha e Sônia Robatto e, em 1975, outros dois títulos: “A Nossa Ilha” e “As Aventuras de João Brasil”, de Walmir Ayala. Foram também produzidas e veiculadas na televisão duas animações: “A Nossa Ilha” e “O Futebol”. Em 1976 e 1977, o livro “A Nossa Ilha” em nova tiragem

foi distribuído em todo o país e os novos filmetes de divulgação, “O Barco” e “A Escola”, foram veiculados. Nos dois anos seguintes, um novo título foi publicado, já com o filme correspondente, “Vamos Construir Juntos”, de autoria de Hugo Ribeiro.

Ainda em 1980, a campanha relançou “Dona Formiga, Compadre Tatu e o Imposto de Renda”, destinado

a alunos da 4^a série e os inéditos “O Sonho de Carlinhos” de Cecília Rocha Bastos, direcionados a alunos da 6^a série e “As Vilas do Mutirão” para alunos do 8º ano. Foram os primeiros passos dos programas que mais tarde seriam desenvolvidos por uma coordenação-geral especificamente voltada para o atendimento e a Educação Fiscal.



Algumas publicações do Programa Contribuinte do Futuro.
Acervo da Divisão de Memória Institucional da RFB.

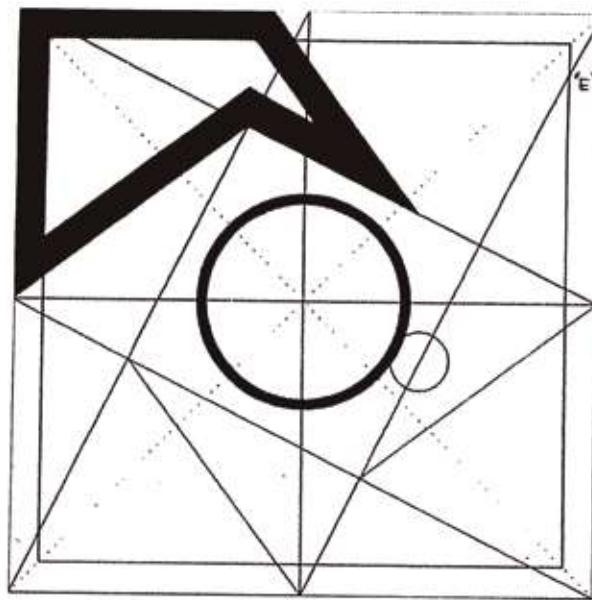
6. A marca da Receita e o rugido do Leão

Ainda durante a gestão do secretário Furtado (1971/1972), pensava-se em dar início a uma campanha contra a sonegação, visando estimular o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias. Inicialmente seria chamada de “Combate à Sonegação”, mas o ministro Delfim Netto e sua equipe consideraram que o enfoque poderia não ser bem aceito pela opinião pública, não alcançando os resultados esperados. Definiu-se, então, que a ação seria associada ao Imposto de Renda e denominada “Campanha de promoção dos tributos federais”. Para tanto, seria contratada uma agência de publicidade. Julgou-se, contudo, não haver tempo hábil para o lançamento da divulgação devido ao calendário fiscal que colocava data limite para sua execução ter efeito. Dessa maneira, a Receita Federal optou por dar andamento ao projeto por seus próprios recursos materiais e humanos. A tarefa de preparar as peças gráficas coube ao grupo de reprografia da Equipe de Administração Geral, ligada diretamente ao gabinete do secretário, então chefiado por Ruy Athias. Ao preparar esse material, foi que o designer e artista plástico Lincoln Tosta Nogueira, que assessorava Athias, criou a logomarca com

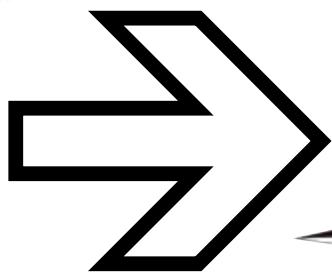
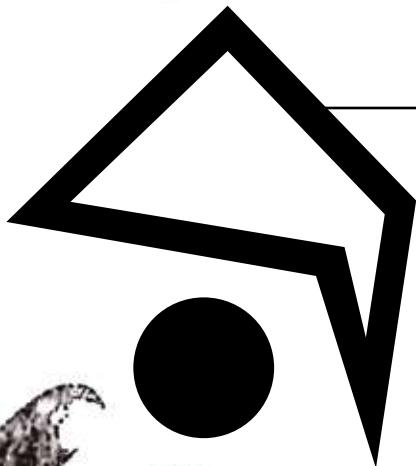


que assinariam a campanha e que foi adotada espontaneamente pelos servidores até que, na administração seguinte, de Lineo Klüppel, fosse reconhecida por meio de portaria como o logotipo oficial da Secretaria da Receita Federal.

Na representação, o círculo central simboliza a moeda cercada por traços diagonais, alegorizando a mão do cidadão que paga seu tributo, assim como a mão do Estado que recolhe os valores para promover o bem comum. Neste giro monetário estaria também representado o contribuinte recebendo de volta os valores que pagou sob a forma de benefícios sociais. Na composição da imagem, foi também incluído outro conceito na forma estilizada de quatro setas, representando o alcance

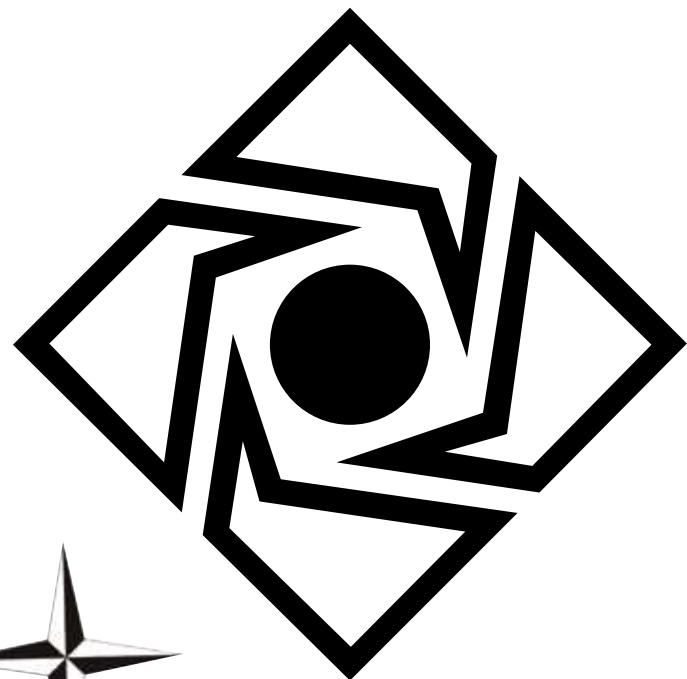


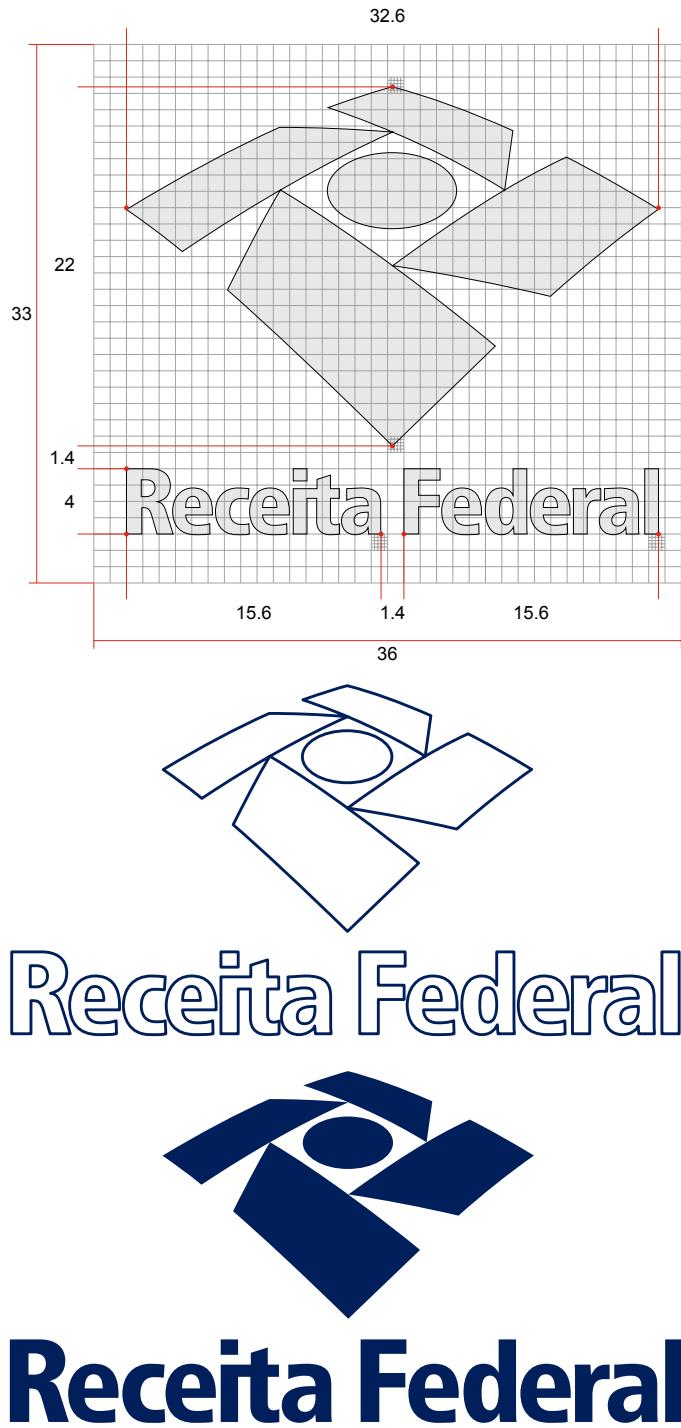
ESPESSURA DO
OUT-LÍNE =
AO LADO SOBRAE 20.
 $\therefore \frac{L}{20} = E -$



As gravuras demonstram a construção do conceito que
ensejou a criação do primeiro logotipo da Receita Federal.

Acervo pessoal do designer Lincoln Tosta Nogueira.





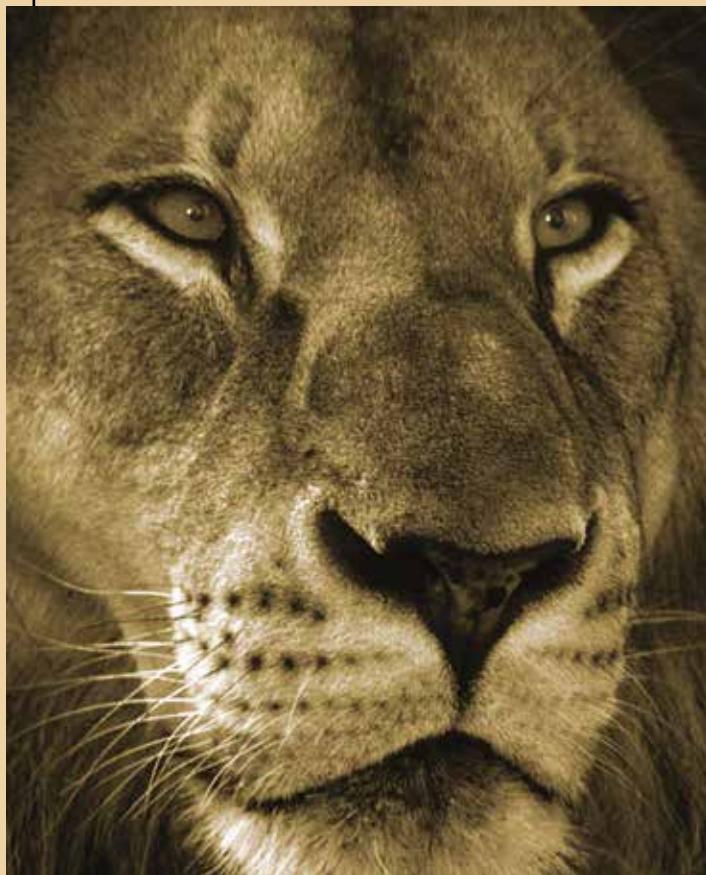
do fisco e do Estado brasileiro aos quatro pontos cardinais. Por fim, se visto como um quadrado e não como um losango, o logotipo assemelhava-se à bandeira nacional. Internamente a imagem ficou conhecida como o cata-vento da Receita Federal. O sucesso dessa criação foi tão notório que ainda mantém suas linhas gerais nos traços do emblema. Em 2002 a marca foi modernizada, ganhando a projeção tridimensional e volumétrica que apresenta atualmente. O redesign assinado por renomado escritório de arquitetos valeu-se do conceito de circulação do dinheiro destacando as pontas no traçado que circunscreve a moeda e associando a perspectiva do logo à imagem do mapa do Brasil visto do alto.

A adoção do leão como alegoria da Receita Federal também teve origem na década de 70. Foi resultado da mesma demanda pela criação de uma imagem identitária consistente associada à instituição. Durante a administração de Adilson Gomes de Oliveira, em 1977, foi criada a Divisão de Integração Fisco-Contribuinte – DIFIC, que sucedeu a então chamada Equipe de Relações Públicas, que era ligada ao gabinete do secretário. A subordinação passou regimentalmente à Coordenação de Atividades Especiais e dois anos depois à Secretaria-Adjunta para

Assuntos Administrativos. Foi no âmbito desta equipe que foi adotada a imagem do leão. Para tanto, dessa vez foi possível contratar uma agência de publicidade para criar e divulgar a campanha.

A ideia foi lançada em dezembro de 1979 em uma reunião ocorrida na Assessoria Especial de Modernização. O rei dos animais foi escolhido para representar o guardião do Tesouro Nacional devido a sua figura, que apesar de imponente, passava uma imagem justa e pacata. “O leão é manso, mas não é bobo” – era um dos *slogans* publicados. Apregoava também que o leão não atacava sem avisar.

| Revista, *Fato Gerador*, em 2013. Foto: Antonio Machado.



O recolhimento antecipado obrigatório do Imposto de Renda para autônomos e proprietários de imóveis alugados e arrendados foi instituído em outubro daquele ano. A campanha começou a ser veiculada no ano seguinte lembrando aos contribuintes a nova obrigação tributária. Na época, o imposto era pago em quatro parcelas, o que encontrava analogia à quitação de prestações, ficando logo conhecido como carnê-leão. Foram enviados folhetos explicativos aos potenciais contribuintes com um exemplo de Darf – Documento de Arrecadação de Receitas Federais preenchido e a seguinte mensagem: “como diz o domador do leão, você tem obrigação de pagar, nós temos obrigação de facilitar.” Conta-nos o pesquisador do Imposto de Renda, Crisóstomo Barcelos da Nóbrega, que houve contribuinte que recolheu aquela importância por engano e, no próximo folheto, o Darf trouxe destacada a palavra “Modelo”.

Apesar de incorporada ao senso-comum e utilizada pela imprensa até hoje, a Receita Federal atualmente pouco se vale da imagem do leão em suas divulgações. O termo carnê-leão, contudo, permanece no imaginário popular, e os dicionários definem leão também como órgão arrecadador do Imposto de Renda, embora nenhum léxico cite expressamente a Receita Federal.

7. A Receita Federal na Nova República

Os anos 80 foram de estagnação econômica e decréscimo no desenvolvimento apresentado no decênio anterior, conhecido como Milagre Econômico. Entretanto, a carga tributária manteve o patamar de 24% do PIB até 1984. Para termos uma ideia do significado desse dado, devemos citar que entre os anos 40 e 50 tal indicativo alcançou o máximo de 15% e a média para os anos 70 foi de 25%, com o ápice em 1972 de 26%. Como reflexo da reforma tributária de 1966 alcançou-se 24,20% em 1968 e a criação da Secretaria da Receita Federal colaborou com o crescimento dos índices de arrecadação, pois aprimorou a máquina pública de arrecadação e fiscalização.

Em 1983 houve uma alteração significativa nos procedimentos de pagamento do Imposto de Renda Pessoa Física. Até então o contribuinte, via de regra, entregava a declaração que era examinada pela Receita Federal para efetuar o lançamento, conforme o caso, com vencimento da primeira quota, quarenta e cinco dias após a notificação. Tal sistemática, chamada lançamento por declaração, facultava, como incentivo ao contri-

buinte, a antecipação do pagamento com descontos. A partir daquele exercício a primeira quota ou quota única venceria já na entrega da declaração e o contribuinte efetuaria o pagamento sem o prévio exame pelo fisco. O lançamento passava a ser por homologação.

Nos últimos anos do período militar, houve uma reestruturação das carreiras que compunham a Receita Federal. Naquele mesmo ano de 1983, surgia o cargo de nível médio de Técnico de Atividades Tributárias, composto por seleção interna que promoveu diversos cargos do Ministério da Fazenda. Em janeiro de 1985, dois meses antes de entregar o governo aos civis, o presidente Figueiredo assinou juntamente com Delfim Netto, então ministro do Planejamento, a lei que criava a carreira de Auditoria do Tesouro Nacional. Foi composta pelo cargo de Auditor-fiscal do Tesouro Nacional - decorrente da fusão do Fiscal de Tributos Federais com o Controlador de Arrecadação Federal, e pelo cargo de Técnico de Tesouro Nacional, que incorporou os citados Técnicos de Atividades Tributárias.

O período de alta inflacionária subsequente foi bastante complexo e tumultuado para todas as áreas de planejamento, inclusive no âmbito da Receita Federal. O início da crise econômica, que marcaria o país no final da década, foi enfrentado pelo secretário Guilherme Quintanilha de Almeida que assumiu a direção do órgão em abril de 1986. Entre as suas metas destacavam-se o intuito de reformular o sistema de controle aduaneiro e criar novas delegacias. Nesta época havia 71 delegacias e mais de 400 repartições menores como inspetorias e agências. O corpo funcional ainda contava com o mesmo número de cerca de 15 mil funcionários. Não obstante a instabilidade econômica, a Receita Federal ganhou destaque, pois para os diversos pacotes econômicos lançados, chamavam-se seus especialistas para analisar impactos de incentivos, subsídios e reajustes da tabela sobre o déficit do governo.

A fim de proporcionar ao contribuinte uma previsão da necessidade ou não de recolher o Imposto de Renda no reajuste anual, foi criado um programa de computador, em 1987, para simular o preenchimento da declaração. O que atualmente nos parece um recurso elementar, representava uma novidade naquele tempo.

Chamado de Sistema de Apoio ao Declarante, chegou a ser instalado em diversas Delegacias da Receita Federal. Alimentado com informações do contribuinte como a renda, dependentes, deduções e outros dados, o sistema fornecia em um minuto o modelo da declaração e indicava em qual formulário deveria ser preenchida. Foi o precursor do Programa de Declaração do Imposto de Renda.

A área aduaneira, com atuação ligada às políticas de comércio internacional, ganharia nova visibilidade nos anos seguintes e a orientação protecionista do período militar arrefecia com a abertura política. Assim, em 1988 criou-se a Coordenação do Sistema de Controle Aduaneiro, a fim de incrementar a fiscalização do comércio exterior que começava a se expandir novamente. A partir de meados dos anos 90 com a globalização e as políticas neoliberais o comércio internacional ganhou ainda mais força e com ele houve aumento do descaminho e contrabando, exigindo uma nova estruturação da aduana brasileira.

Com a estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real, o contribuinte pela primeira vez, em 1996, fazia sua declaração sem a necessidade de recorrer a índices

de correção monetária ou fazer conversões para unidades de referência como a URV-Unidade Real de Valor, que marcou o período ministerial do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em 1999 os cargos de Auditor-fiscal e de Técnico do Tesouro Nacional passaram a denominar-se Auditor-fiscal e Técnico da Receita Federal, respectivamente, passando a ser exigido, para o ingresso em ambos os cargos, a apresentação de diploma de curso superior. A carreira de Auditoria da Receita Federal servia de base para as Carreiras de Auditoria da Previdência Social e do Trabalho, sendo compostas por único quadro de classes e salários, com alguns pontos de concordância, o que serviria a uma futura fusão como veremos adiante.



*Distintivo com estrela, símbolo Aduaneiro.
Divisão de Memória Institucional da RFB.*



*Programas da Receita Federal em disquetes.
Acervo da Divisão de
Memória Institucional da RFB .*

8. O Atendimento ao contribuinte na Era Digital

Na virada para os anos 90, um dos problemas que exigia correção inadiável advinha dos dias inaugurais da Receita Federal. A estrutura da organização baseada em sistemas não considerava o atendimento uma atividade em si. Cada projeção sistêmica fazia sua própria recepção ao contribuinte. Se antes da criação da Receita Federal o cidadão, por vezes, para resolver suas pendências fiscais federais, precisava comparecer a diversos órgãos, naquele momento a peregrinação se fazia necessária entre seções e andares. Isto limitava o paradigma originalmente almejado de uma repartição unificada, que visse o contribuinte de modo integral. Claro que ao tempo da criação da instituição, a demanda por atendimento era menor. A transferência dos recolhimentos para os bancos e a remessa de formulários do Imposto de Renda aos domicílios de fato reduziram inicialmente a frequência do contribuinte às delegacias, inspetorias, agências e postos.

Entre 1990 e 1992, a Secretaria da Receita Federal foi chamada de Departamento da Receita Federal, durante as gestões de Romeu Tuma e Carlos Roberto

Guimarães Maciel. Naquele ano, a competência para arrecadar e fiscalizar o Imposto Territorial Rural (ITR) passou do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária para a Receita Federal, refletindo-se também no aumento da clientela a ser atendida.

Alterações no Imposto de Renda na gestão de Reinaldo Mustafa fizeram o número de contribuintes pessoa física, declarantes do Imposto de Renda, baixar de quase 10 milhões para cerca de 3 milhões. Estes números voltaram a crescer com o passar da década, alcançando cerca de 5 milhões em 1993. Em 1996 os contribuintes somavam mais de 6 milhões para pessoas físicas e 3 milhões para jurídicas. Este novo crescimento significava também o aumento da demanda diária nas repartições por certidões negativas de débitos federais, pedidos de parcelamentos, cálculos de multas e acréscimos legais, além de outros esclarecimentos em matéria tributária e fiscal.

Uma vez que o atendimento não era tratado como área própria, não havia treinamentos específicos para

os servidores. Por conseguinte, faltava também uma padronização nos procedimentos adotados entre as unidades no que se refere à organização destes serviços. Enquanto isso, a fim de atender à demanda crescente, experiências isoladas surgiam por todo o país como, entre outras, o SAEX - Serviço de Atendimento Executivo, em Belém; a CAC - Central de Atendimento ao Contribuinte, no Recife; o SEATI – Sistema Executivo de Atendimento Integrado, em Maringá e a CIA – Central Integrada de Atendimento, em Porto Alegre.

Em 1993 ocorreu o Seminário sobre o Atendimento ao Contribuinte, organizado pela Assessoria de Divulgação e Relações Externas – ASDIR com o objetivo de analisar e debater soluções para os problemas do atendimento, consolidando as práticas pioneiras em um modelo único. O resultado foi o estabelecimento de uma nova cultura organizacional - a integração intersetêmica. Foram traçadas as diretrizes para a implementação em plano nacional de centrais de atendimento.

Ainda naquele ano, foi publicada uma portaria criando o Programa de Melhoria do Atendimento ao Contribuinte e as Centrais de Atendimento ao Contri-

buinte - CAC. No ano seguinte foram criados os grupos nacionais de apoio ao atendimento que forneceriam o suporte necessário à implantação das CAC.

No encontro ocorrido em 1995, chamado “CAC – Dois anos depois – A Receita encontra o seu cliente”, ficou demonstrado que as centrais estavam sendo instaladas e trazendo os resultados positivos esperados. No ano seguinte, já havia 47 Centrais de Atendimento criadas. Em 1994 foi elaborada uma primeira versão impressa do Manual de Atendimento e, em 1995, em meio magnético, sendo distribuído a toda a Receita Federal. Também foram produzidos e distribuídos os vídeos “Central de Atendimento ao Contribuinte – Uma nova filosofia” e “Atendimento ao público – A postura do atendente”.

Assim como na criação da Receita Federal, houve resistência em um primeiro instante. Os servidores especializados em determinados assuntos viam com reservas a manualização de procedimentos e não aceitavam com tranquilidade que outros funcionários orientassem o contribuinte em suas matérias. As chefias nos respectivos sistemas quando cediam um servidor para

trabalhar nas CAC, tendiam a ver apenas como perda de mão de obra, sem perceber que com ele também era levada parte do trabalho. Contudo, logo as decorrências positivas começaram a surgir como menor fluxo de contribuintes pelas seções, que puderam se concentrar melhor em suas atividades finalísticas.

O maior ganho, entretanto, foi na qualidade do atendimento e na satisfação do público, incrementando a relação entre a fazenda e o contribuinte.

Esta área ganharia novo aliado com os avanços que a informática experimentaria na década de 90. Durante o governo Collor, teve início o incentivo ao comércio exterior, como vimos, marcado pelas diretrizes políticas neoliberais. A importação de bens de informática e tecnologia, até então proibidas, foi liberalizada. Logo os computadores pessoais e domésticos se popularizaram e o advento da internet revolucionou o acesso à informação e à comunicação. A Secretaria da Receita Federal foi um dos primeiros órgãos públicos a perceber essa movimentação e aproveitá-la para melhorar a qualidade dos serviços no atendimento ao seu público-alvo, o contribuinte.

Em 1991 foi desenvolvido um disquete-programa para o Imposto de Renda Pessoa Física. O sistema efetuava os cálculos da declaração e gerava um disquete com todas as informações do contribuinte para ser entregue pessoalmente na Receita Federal. No princípio, o uso do computador pessoal ainda era bastante restrito, com somente 3% das declarações entregues em meio magnético. A partir de 1993, além dos formulários em papel, ganhava corpo a entrega da declaração por meio dos disquetes flexíveis de 5 ¼ polegadas com capacidade de apenas 720 Kb. Três anos depois, foram introduzidos os disquetes de 3 ½, um avanço para a época com seus 1,44 megabytes de memória. Com esta simples tecnologia, a Receita Federal conseguiu superar um problema crônico que se repetia ano após ano: a prorrogação dos prazos para a entrega da Declaração do Imposto de Renda. Muitas vezes ocasionada por atrasos da própria Secretaria na distribuição dos formulários em papel, gerava um círculo vicioso que fazia o contribuinte deixar para a última hora a entrega, contando com a extensão dos prazos.

Desse modo, a partir de 1996, o secretário Everardo Maciel pode ser taxativo ao afirmar que a Receita

Federal não prorrogaria o vencimento para a entrega e assim foi feito.

Em outubro de 1995, o Ministério da Fazenda disponibilizou seu sítio na rede mundial de computadores e a Receita Federal logo passou a ocupar ali um espaço primordial. Postava informações atinentes à matéria tributária, especialmente destinadas a pessoas jurídicas. A procura cresceu rapidamente, estendendo-se logo às pessoas físicas. Em março de 1996, a Receita Federal passou a ter sua página, inicialmente dentro do sítio do Ministério, para seis meses mais tarde inaugurar seu próprio endereço de internet.

Os arquivos com o programa do Imposto de Renda ficaram disponíveis também por esta ferramenta além dos já citados disquetes. A partir de então, os avanços na área de tecnologia foram muito rápidos. Apenas um ano depois, o Serpro preparou o programa que seria um marco na integração com o contribuinte, o Receanet. Com ele, era possível enviar a declaração para a Receita Federal. Esta inovação foi muito elogiada e bem aceita pela opinião pública, pois diminuía em certa medida a necessidade de dirigir-se à repartição. Atenden-

do à demanda dos próprios contribuintes, ainda no mesmo ano foi disponibilizada a consulta à restituição via internet, fazendo aumentar de cerca de 5 mil acessos em setembro para mais de 34 mil em outubro. Este era o serviço mais requisitado no atendimento telefônico. A partir de 1997, o contribuinte passou a buscar informações sobre o preenchimento das declarações por mensagens de consulta, fazendo os acessos diários passarem de pouco mais de mil para 8 mil.

Esse momento representou uma mudança paradigmática no atendimento da Receita Federal. Até ali, a informação que o contribuinte demandava estava nas unidades de ponta, quer locais, quer pelo serviço telefônico. Com a internet houve necessidade da instituição preparar-se para um novo viés de atendimento, centralizado. Sem abrir mão do atendimento presencial e por telefone, urgia agora treinar pessoal para o atendimento por vias digitais. Era antes uma nova e poderosa ferramenta coadjutora nos serviços de atendimento na Secretaria. A Assessoria de Divulgação e Relações Externas identificava as demandas buscando respostas nas respectivas áreas especializadas e de tecnologia.

Em 1996 foi criado o Fale Conosco, serviço por correio eletrônico com perguntas e respostas via e-mail. Dois anos depois surgia o Receitafone, com atendimento automático e ininterrupto, garantindo comodidade e segurança ao contribuinte, o qual passava a solucionar muitas de suas questões sem precisar sair de casa. Além disso, reduzia-se o fluxo às unidades de atendimento. Ainda em setembro de 1998, foi alterada a denominação de Central de Atendimento ao Contribuinte para Centro de Atendimento ao Contribuinte – permanecendo a mesma sigla - CAC .

No segundo trimestre de 1999 foi implantado o Sistema de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento – SAGA. Idealizado para organizar e facilitar o atendimento ao público, o sistema contava com recursos para concessão, administração de senhas e chamadas. Por meio dele passava a ser possível também mensurar e analisar os dados relativos ao atendimento, possibilitando um melhor gerenciamento do serviço, bem como o planejamento e redirecionamento aos atendentes, conforme o assunto ou disponibilidade.

Em julho de 2000, os primeiros manuais do CAC também foram substituídos por um programa, o Siscac,

que trazia maior padronização ao atendimento, sendo atualizado eletronicamente de modo imediato e simultâneo para todas as regiões fiscais. Cada documentação, providências e exigências passavam a ser cumpridas com maior uniformização e rapidez.

Já em outubro de 2002, foi criado o Receita 222 - Serviço Interativo de Atendimento Virtual, com o objetivo de concentrar em único local os atendimentos com informações protegidas por sigilo fiscal. O acesso a esta área do site era feito pelo contribuinte exclusivamente por meio de certificação digital para garantir os requisitos essenciais como a identidade dos emissores e destinatários, a integridade do conteúdo e a privacidade da comunicação. Pelo Receita 222, ficavam acessíveis as cópias das declarações, consultas aos pagamentos e à situação fiscal. Tais funcionalidades virtuais foram depois ampliadas e o programa, substituído em 2005 pelo e-CAC - Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte, quando também foi possibilitado acompanhar o processamento das declarações e a solicitação do parcelamento de dívidas pelo computador pessoal.



*Filme instrutivo do ITR.
Fita VHS, 2002.
Divisão de Memória Institucional da RFB.*

A área aduaneira também foi beneficiada pelos incrementos tecnológicos da década de 90, trazendo consequente adiantamento nos trâmites do comércio exterior. Instituído por decreto em setembro de 1992, o Siscomex - Sistema Integrado de Comércio Exterior foi inaugurado em 1993 com a implantação do módulo exportação.

Em 1997 foi a vez de dois outros módulos, o de importação e o de trânsito aduaneiro. Até o lançamento

desses programas cada tramitação era processada manualmente e no papel. O novo sistema logo demonstrou ser uma eficiente ferramenta para produzir dados pertinentes ao planejamento econômico do país, bem como potencializou a fiscalização até então embaralhada com os diversos caminhos da burocracia. Ressalte-se que antes os números da balança comercial só eram conhecidos cerca de 45 dias após o final do mês. Além disso,

os dados eram imprecisos devido aos métodos de apuração. Atualmente o governo pode divulgar com segurança e precisão os números da balança no primeiro dia do mês seguinte. O grupo técnico responsável por engendrar o programa era integrado por funcionários da Receita Federal, Secev, Banco Central, Serpro e Banco do Brasil e logo de início constatou que deveriam eliminar a multiplicidade de controles e sistemas redundantes nas coletas de dados e uniformizar códigos e nomenclaturas. Foi possível assim integrar a fiscalização das operações de comércio exterior por meio de um fluxo único e automatizado de informações.

Os avanços foram muito significativos inclusive na liberação de mão de obra fiscal antes empenhada nos caracteres formais dos despachos. Com dedicação maior à atividade fim, a fiscalização podia frustrar na origem as tentativas de fraudes e ilícitos nos procedimentos do comércio exterior que muitas vezes eram descobertos tardiamente. O Siscomex continuou sendo aprimorado, tendo incorporado o Módulo Drawback Eletrônico em novembro de 2001. Integrou-se parcialmente também ao atendimento virtual desde o Receita 222.

Todas estas inovações que surgiram no atendimento e fiscalização, desde os avanços da informática e o advento da rede mundial de computadores, constituem um processo que ainda está em curso e cujas mudanças fazem alcançar uma celeridade nunca vista antes nos procedimentos do órgão arrecadador e fiscal. Os sistemas SAGA e Siscac foram aperfeiçoados e seguem em uso. O Receita 222 transformou-se no e-Cac. O Siscomex Web será a decorrência da integração do sistema aduaneiro à internet.

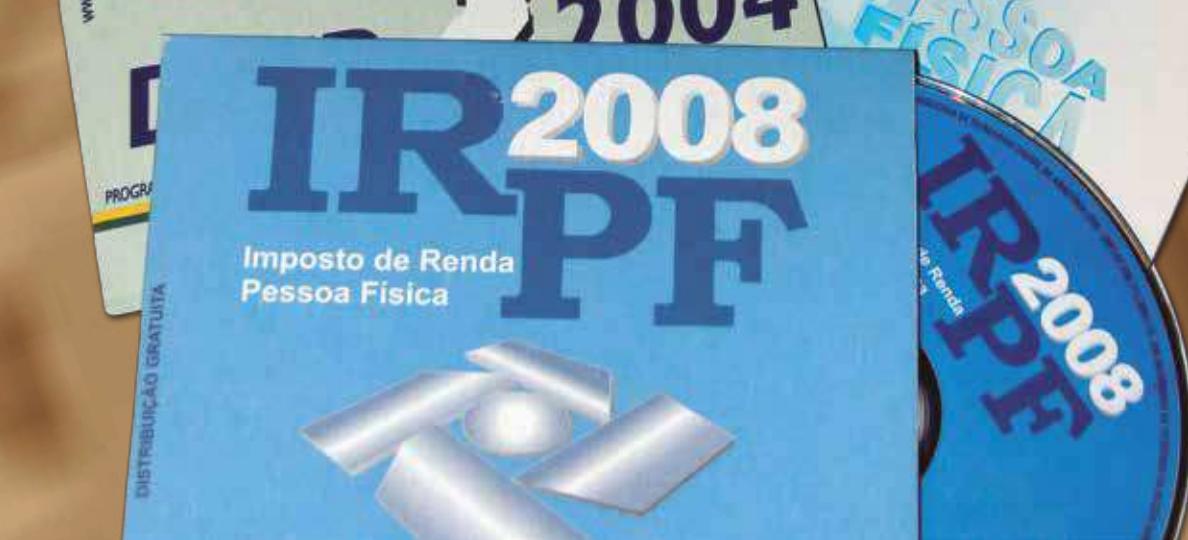
Logo outras inovações viriam, apontando uma estrada para o futuro que apenas começamos a trilhar.

Imposto de Renda

Contribuições e Outros Impostos
Pessoa Jurídica



Programas da
Receita Federal em CD-ROM.
Divisão de Memória Institucional da RFB.



9. A Super-Receita: fusão com a Secretaria da Receita Previdenciária

Em 2005, foi instituída uma Coordenação Nacional de Transição com a tarefa de assessorar e operacionalizar a unificação da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária. Cerca de três anos depois sua missão estava cumprida, havendo ainda acompanhado o processo de adaptação por um ano após a fusão jurídica das secretarias ocorrida em março de 2007. Foi a maior reforma na Administração Tributária Federal desde a unificação dos departamentos que criou a Receita Federal em 1968.

Desse modo, surgia o órgão que a imprensa chamou de Super-receita. O nome não ficou em uso, e tampouco na memória coletiva do senso comum. Oficialmente renomeada para Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria agora passava a constituir o único órgão imbuído da competência para realizar a arrecadação, o controle e a fiscalização de todos os tributos federais, aos quais se incluem, *lato sensu*, as contribuições previdenciárias.

Foi esta mais uma etapa no processo iniciado na primeira formação da Secretaria, de substituição do

modelo organizacional estruturado em administrações isoladas por tributo.

A unificação do fisco federal seguiu a tendência internacional adotada por diversos países como a Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, Noruega, Finlândia, Suécia, entre outros. Nos Estados Unidos e Canadá o modelo também é adotado, embora a Aduana esteja separada e vinculada a órgãos de segurança conforme vimos.

Entre os objetivos imediatos, estava aumentar a eficiência da máquina administrativa, racionalizando o cumprimento das obrigações acessórias e simplificando as relações entre o fisco e o contribuinte. Por conseguinte, além de melhorias no atendimento, buscava-se um incremento da arrecadação sem a majoração de bases de cálculo ou alíquotas.

Outras tentativas do governo haviam ocorrido no final da década de 80 e início dos anos 90, quando projetos encaminhados por medida provisória acabaram não aprovados no Congresso. Entre eles, em 1991, era

proposta a transformação do então Departamento da Receita Federal e da Diretoria de Arrecadação e Fiscalização do INSS em uma Secretaria Nacional da Receita.

As carreiras das duas secretarias já haviam sido aproximadas em 2002, buscando a isonomia aos cargos de auditores de ambas, o que facilitou o momento da incorporação. Pela lei promulgada naquele ano a Carreira Auditoria do Tesouro Nacional passou a se chamar Carreira Auditoria-Fiscal da Receita Federal. Pelo mesmo instrumento foi reorganizada em tabela única os vencimentos e a estrutura de classes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e Auditor da Previdência Social. O cargo de Técnico do Tesouro Nacional foi renomeado para Técnico da Receita Federal na oportunidade.

A partir de 2007, com a unificação do fisco federal, a carreira ficou composta pelos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil (ex-Técnicos da Receita Federal), passando este a cargo de nível superior. Mais de 4 mil auditores previdenciários somaram-se aos auditores da Receita Federal, alcançando mais de 12 mil fiscais e 7.600 analistas à serviço da nova instituição. Assim

como quando a Secretaria da Receita Federal foi criada em 1968, a acomodação dos recursos humanos foi tarefa complexa, propensa a tensões, nem sempre satisfazendo o quadro de pessoal por completo em suas demandas e expectativas na manutenção ou definições de atribuições, ora privativas, ora concorrentes entre os cargos.

Além dos auditores oriundos da Previdência, foram dadas aos demais servidores públicos da extinta secretaria, Técnicos do Seguro Social e Analistas Previdenciários, as opções de transferir-se para o novo órgão criado ou de permanecer no Instituto Nacional do Seguro Social, do Ministério da Previdência. Aos que vieram, igualmente foi facultada a possibilidade de retornar ao órgão de origem no prazo de 180 dias.

Dificuldades técnicas também foram enfrentadas, uma vez que os sistemas de informática dos dois órgãos não eram interligados. Unificar os bancos de dados e criar soluções oficiais e padronizadas para demandas dos próprios servidores têm sido um desafio constante. As respostas viriam cada vez mais rápidas na forma de ferramentas e aplicativos de última geração no tratamento dos dados e serviços prestados pela Receita Federal.

10. A Receita Federal do Brasil, hoje e amanhã

Vários procedimentos administrativos e tecnológicos iniciados nos primeiros anos deste século XXI nos permitem vislumbrar um pouco das tendências que nortearão o fazer da Receita Federal nos próximos anos. Desde 2001, o Brasil passou a contar com uma infraestrutura de chaves públicas mantida pelo ITI - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. E foi a partir de então que iniciou um trabalho pioneiro na prestação de serviços com o emprego de certificação digital.

Em 2005, por ocasião do II ENAT - Encontro Nacional de Administradores Tributários, realizado em São Paulo, o secretário da Receita Federal, os secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal, e os representantes das Secretarias de Finanças dos Municípios das Capitais, assinaram protocolos de cooperação com o objetivo de desenvolver e implantar o Sped - Sistema Público de Escrituração Digital e a Nota Fiscal Eletrônica - NF-e, possibilitando um melhor controle do crédito tributário do ICMS e do IPI.

No âmbito da Receita Federal, o Sped fez parte do Projeto de Modernização da Administração Tributária

e Aduaneira (PMATA), que consiste na implantação de novos sistemas de informação integrados. Assim, cumprindo o calendário definido em 2007, o novo sistema foi instituído, permitindo que os contribuintes transferissem eletronicamente seus documentos contábeis e fiscais por meio do uso da certificação digital. Participaram do projeto-piloto 27 empresas do setor privado, que contribuíram para o desenvolvimento do Sped. Em 2012, registraram-se 865 mil estabelecimentos em todo o país emitindo a Nota Fiscal Eletrônica, alcançando a marca de 5 bilhões de NF-e em julho daquele ano.

Ainda em 2006 foi criado o primeiro processo digital na Receita Federal. O projeto piloto do e-Processo, como foi denominado, foi resultante de uma longa trajetória iniciada em 2000, na 5^a Região Fiscal, por iniciativa do então Delegado da DRJ Salvador, Carlos Alberto Freitas Barreto. Os primeiros passos foram dados com o treinamento de servidores na área de GED - Gerenciamento Eletrônico de Documentos. Diversos estudos foram empreendidos até a implantação do novo sistema. A partir de 2005, Carlos Alberto

Barreto, então no cargo de secretário adjunto da RFB deu impulso decisivo na gerência do projeto, formando uma equipe nacional com um integrante de cada região fiscal. Ainda naquele ano inaugural de 2006, o projeto conquistou o primeiro lugar no Concurso de Criatividade e Inovação da Receita Federal.

O primeiro processo eletrônico permaneceu por dois anos em teste apenas nas unidades da DRF e DRJ de Salvador. Enquanto isso, o sistema era adaptado, passando por várias versões, novos módulos e ajustes, até sua expansão, em julho de 2008, para mais 23 unidades da RFB e Conselho de Contribuintes. No ano seguinte,

já alcançava as 56 maiores unidades da Secretaria, além da PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Foram formadas dez equipes de disseminação, uma em cada região, com mais de 60 pessoas envolvidas. Como nas etapas de mudança anterior, houve relutância e resistência do corpo funcional em relação ao e-Processo, mas aos poucos foi se adaptando e logo se constatou ser iniciativa irreversível e indispensável para o melhor gerenciamento dos atos processuais e administrativos. Com o e-Processo, reduziam-se significativamente o tempo e os custos no trâmite processual, aumentando a produtividade. Valorizava-se ainda o



Páginas da internet e intranet da Receita Federal, 2013.

servidor, deixando de compor seu ambiente de trabalho as antigas pilhas de processos, além da eliminação de atividades acessórias, desde a numeração feita à mão, como a conservação física. Um dos problemas recorrentes em diversas unidades do país sempre foi a necessidade crescente de espaço para arquivar os processos em papel após o trâmite administrativo, quando ainda passível de discussão judicial. A partir de então, a disponibilidade de qualquer novo processo e seu arquivamento passava a ser virtual.

Dessa forma, juntamente com a implementação na mesma época do Comprotdoc - sistema digital de protocolo e armazenamento de documentos que dão entrada no Ministério da Fazenda, atendia-se a normas de sustentabilidade ambiental, com o melhor uso de recursos e a eliminação quase total do uso do papel.

Em 2011, já no primeiro ano da gestão de Carlos Barreto, como dirigente da Receita Federal do Brasil, o e-Processo foi implantado em todas as unidades e para todas as áreas da Secretaria, incluindo a de pessoal e a de logística. No mesmo ano, o projeto venceu o concurso Inovação, promovido pelo Ciat - Centro Inter-

ramericano de Administrações Tributárias. Em 2012, conquistou também o primeiro lugar no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, da Enap – Fundação Escola Nacional da Administração Pública, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A iniciativa concorreu com mais de 100 projetos, de todos os ministérios.

Por intermédio das novas tecnologias, a Receita Federal também vem trabalhando pela excelência no atendimento. Todas as movimentações de processos eletrônicos podem ser acompanhadas pelo e-Cac. Mais de três quartos dos atendimentos da RFB já são feitos pelo portal. O site foi reformulado em 2012. A nova página utiliza padrões modernos de naveabilidade e estética, priorizando o atendimento ao contribuinte e a divulgação institucional.

O atendimento eletrônico ficou simples e direto, podendo ser feito por código de acesso ou certificado digital. Naquele ano, houve 65,2 milhões de acessos ao CentroVirtual de Atendimento. Isto permite maior qualidade e uma redução no tempo médio de espera do contribuinte nos atendimentos presenciais. Apesar do

volume de serviços ainda ser elevado, com mais de 19 milhões de atendimentos, o tempo médio de espera foi de apenas 11 minutos.

Outra nova ferramenta, que já vem se destacando na área, é o VIA - Visão Integrada do Atendimento. O sistema coleta, integra e disponibiliza informações que se encontram dispersas em outros sistemas, contribuindo para a maior agilidade nos serviços prestados ao contribuinte. Em maio de 2012, foi iniciada a primeira fase voltada aos serviços de Pessoa Física e Situação Fiscal. Em 2013, o sistema já se distinguia no Prêmio e-Gov 2013, promovido pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (Abep) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Em 2012 a Receita Federal disponibilizou dois aplicativos para dispositivos móveis como *smartphones* e *tablets*. O aplicativo Viajantes no Exterior permite, por meio de perguntas e respostas direcionadas, avaliar a necessidade de preenchimento e apresentação da DBA - Declaração de Bagagem Acompanhada. Ainda não substituía a DBA. O programa verificava antes sua ne-

cessidade, trazendo vídeos informativos e um guia prático de consulta, que funcionam mesmo sem conexão à internet, situação recorrente em voos e certas áreas dos aeroportos. O outro programa lançado no mesmo ano foi o relativo a Pessoa Física, que possibilita ao contribuinte consultar a restituição do Imposto de Renda de declarações entregues desde 1999.

O aplicativo consulta também a situação cadastral do CPF na base de dados da Receita Federal, um dos serviços mais solicitados na página da web. Já em 2013 passou a ser possível entregar a declaração do Imposto de Renda pelos dispositivos móveis, sendo recebidas cerca de 5 mil declarações. Dos mais de 25 milhões de declarações entregues anualmente, cerca de 70% são preenchidas com a opção pelo modelo simples. Outra inovação que está sendo adotada pela Receita Federal permitirá que tais contribuintes não precisem preencher a declaração, mas somente confirmar os dados que virão preenchidos com base nas informações fornecidas pelos empregadores e contratantes.

Também neste ano foi criada a e-DBV - Declaração Eletrônica de Bens de Viajante, que veio para substituir



Aplicativo para dispositivos móveis destinado a viajantes internacionais.

a tradicional DBA – Declaração de Bagagem Acompanhada por uma versão eletrônica. Unificou-se ainda com a e-DPV - Declaração Eletrônica de Porte de Valores, criada em 2012. Trata-se de medidas adotadas pela Receita Federal para modernizar a aduana brasileira. A fiscalização aduaneira tem apresentado crescimento nos resultados obtidos no cumprimento de sua missão de garantir que os produtos que ingressam e saem do país sejam tributados corretamente, evitando ainda a entrada de mercadorias piratas ou que possam causar danos ao consumidor. As apreensões de mercadorias em 2011 alcançaram o valor R\$ 1,48 bilhão resultante

da atuação de Receita Federal na área. Em 2012, os números foram ainda mais expressivos, passando de R\$ 2 bilhões em apreensões em novo recorde histórico.

Integrando o Plano Estratégico de Fronteiras do governo federal, a Operação Fronteira Blindada é uma ação permanente da Receita Federal no combate aos grupos que buscam o lucro de maneira ilegal, prejudicando a indústria nacional. Somente em 2012 foram 2.680 operações integrando a ação maior. Para tanto, a Receita Federal conta com o apoio da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Forças Armadas e polícias

estaduais. Foram apreendidos em 2011 aproximadamente 9 mil veículos utilizados para o transporte ilegal de mercadorias. No ano seguinte foram mais 12 mil veículos tomados da logística do descaminho e contrabando. Também se destacou a Operação Pouso Forçado, que apreendeu 12 aviões importados irregularmente, avaliados em mais de R\$ 560 milhões.

Em harmonia com a política de Acesso a Informações, foi criado dentro da página da Receita Federal na internet, um espaço para a divulgação de notícias sobre a ação permanente no combate ao contrabando, descaminho, pirataria e tráfico de drogas nas regiões limítrofes do país. Assim, o primeiro blog institucional da Receita Federal objetivou dar visibilidade em tempo real às ações da Operação Fronteira Blindada. As equipes que atuam na área de vigilância aduaneira passaram a inserir suas postagens a qualquer hora do dia, diretamente de onde ocorram as operações, oferecendo ao cidadão um canal de informação sobre as atividades do órgão na repressão aos ilícitos transfronteiriços.

A transparência na área aduaneira também está contemplada no projeto de educação fiscal denomina-

do Conheça nossa Aduana, que teve início em julho de 2012. Por intermédio do programa, mais de trinta unidades em diversos pontos do Brasil abrem, duas vezes por ano, suas portas à visitação pública, promovendo ações de Educação Fiscal. Centenas de pessoas têm participado das atividades, sendo o público composto na maioria por estudantes de ensino médio e superior, além de professores, pesquisadores e profissionais que atuam no comércio exterior.

Uma das formas de destinação das mercadorias apreendidas, juntamente com a incorporação ao serviço público por meio do repasse a diversos órgãos é o leilão, dirigido a pessoas físicas e jurídicas. O Sistema de Leilão Eletrônico - SLE foi implantado em dezembro de 2010, primeiramente acessível somente a pessoas jurídicas. Simplificaram-se, assim, os procedimentos de logística, reduzindo custos em relação aos certames presenciais, até então exclusivamente adotados. A nova modalidade permitiu expandir a quantidade de leilões aumentando a arrecadação e oferecendo maior competitividade e confiabilidade aos participantes. Assim como o e-Processo, o SLE obteve 1º lugar no concurso de inovação de administração tributária promovido



Lancha Leão Marinho I, 2013.
Receita Federal do Brasil.
Foto: Jonas Vagula.

pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias CIAT, na edição 2012. No mesmo ano, o sistema foi estendido, contemplando leilões a pessoas físicas.

Entre 2011 e 2012, a Receita Federal passou a utilizar um índice próprio para mensurar o desempenho de suas atividades. Agregando resultados de diversos indicadores estratégicos, com a colaboração das unidades centrais e regionais, essa medição chamada de Índice Receita Federal foi consolidada como importante instrumento de avaliação institucional. O índice agrupa 22 indicadores necessários para que o órgão atinja seus objetivos, tais como a realização da meta de arrecadação, o tempo médio de espera no atendimento e o tempo médio de despacho aduaneiro.

Dois anos antes, em 2009, entrava em funcionamento uma ferramenta eletrônica que auxiliaria os gestores na tarefa de planejamento e acompanhamento das ações administrativas realizadas da Receita Federal e inclusive no fornecimento de dados para o Índice Receita. O Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (Sage) é um software que permite cadastrar iniciativas com o detalhamento dos custos previstos e realizados e dos

recursos humanos envolvidos. À medida que as iniciativas vão sendo concluídas, alimentam os relatórios gerenciais. No início de 2013, o sistema já registrava 2.927 iniciativas cadastradas, sendo mais de 700 concluídas.

Todas estas realizações e as que se empreenderão no futuro somente tornam-se possíveis graças ao esforço e profissionalismo do corpo funcional que integra a Receita Federal do Brasil. Ao iniciarmos esta jornada de resgate da memória institucional, recuamos aos primeiros anos, com a conquista da terra em 1500 e descobrimos que muito pouco havia nos primeiros ensaios administrativos ocorridos durante todo o período colonial. Contudo, passo a passo, como vimos, a estrutura fazendária foi se organizando e aperfeiçoando sua atuação na tarefa de exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade.

Pela estrutura vigente, as Unidades Centrais são formadas por cinco subsecretarias e diversos órgãos de assessoramento direto ao gabinete do secretário. No âmbito das unidades locais, conta-se com mais de 100 delegacias. Nas áreas de fronteira, como portos,



Um dos helicópteros da Receita Federal que atua na Repressão ao Contrabando e Descaminho



*Brasões de identificação funcional.
Museu da Fazenda Nacional/RJ.*



aeroportos e pontos de fronteira alfandegados funcionam 55 inspetorias e 26 alfândegas. Distribuídas por todo o território nacional, há ainda 362 agências da Receita Federal atendendo ao contribuinte.

Atualmente, a instituição conta com aproximadamente 28 mil funcionários. São mais de 11 mil auditores-fiscais, cerca de 7.200 analistas tributários, mais de 6.500 servidores administrativos e 2.200 empregados cedidos do Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados, trabalhando diariamente pelo objetivo de fazer da Receita Federal uma referência nacional e internacional em sua área de atuação.

Espera-se ter recuperado com esta obra um pouco da complexa história administrativa tributária do Brasil. O bom andamento das tarefas que envolvem a arrecadação e fiscalização de impostos é de suma importância para o eficaz funcionamento do Estado.

A Receita Federal seguirá trabalhando com afinco para aprimorar seu atendimento à sociedade, proporcionando um serviço público de excelência, ágil e cada vez mais acessível aos contribuintes. O desenvolvimento econômico, a justiça fiscal e social farão, por conseguinte, parte de nossa realidade em um futuro cada vez menos distante.

Quadro atual das Unidades da Receita Federal do Brasil

Unidades/RF	1 ^a RF	2 ^a RF	3 ^a RF	4 ^a RF	5 ^a RF	6 ^a RF	7 ^a RF	8 ^a RF	9 ^a RF	10 ^a RF	Total
Alfândega	1	4	4	2	2		4	4	3	2	26
Agência	33	22	35	31	33	41	21	64	42	38	360
Delegacia Especial de Fiscalização								1			1
Delegacia Especial de Instituições Financeiras									1		1
Delegacia Especial de Maiores Contribuintes						1	1	1			3
Delegacia Especial de Administração Tributária								1			1
Delegacia	7	9	7	7	6	12	8	21	11	9	97
Delegacia de Julgamento	2	1	1	1	1	2	1	3	2	1	15
Inspeção	6	15		6	3	1	1	2	9	12	55
Superintendência Regional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Total	50	52	48	48	46	58	37	99	68	63	569



Antônio Amilcar de Oliveira Lima
20.11.1968 a 06.05.1971



Luiz Gonzaga Furtado de Andrade
06.05.1971 a 06.04.1972



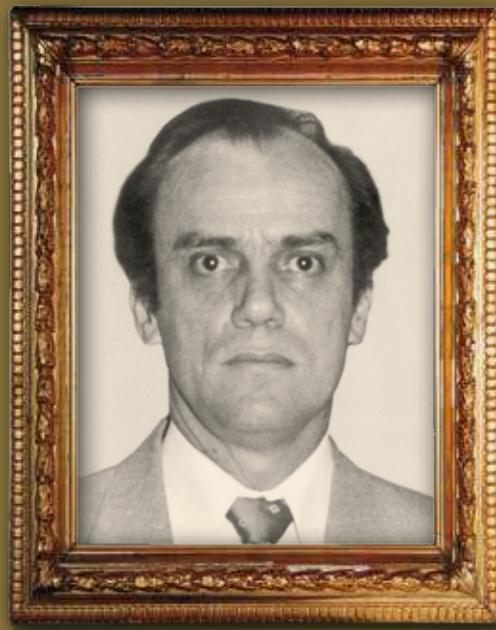
Lineo Emílio Klüppel
07.04.1972 a 15.03.1974



Adilson Gomes de Oliveira
15.03.1974 a 15.03.1979



Francisco Osvaldo Neves Dornelles
15.03.1979 a 15.03.1985



Luiz Romero Patury Accioly
15.03.1985 a 23.04.1986



Guilherme Quintanilha de Almeida
23.04.1986 a 06.05.1987



Antônio Augusto de Mesquita Neto
06.05.1987 a 18.01.1988



Reinaldo Mustafa
18.01.1988 a 14.03.1990



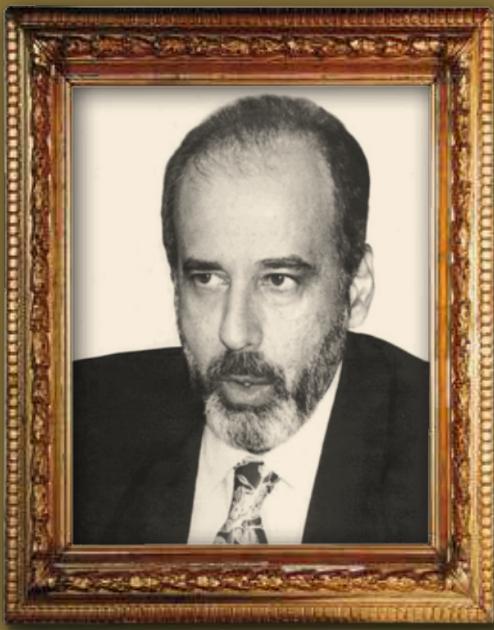
Romeu Tuma
16.03.1990 a 23.05.1991



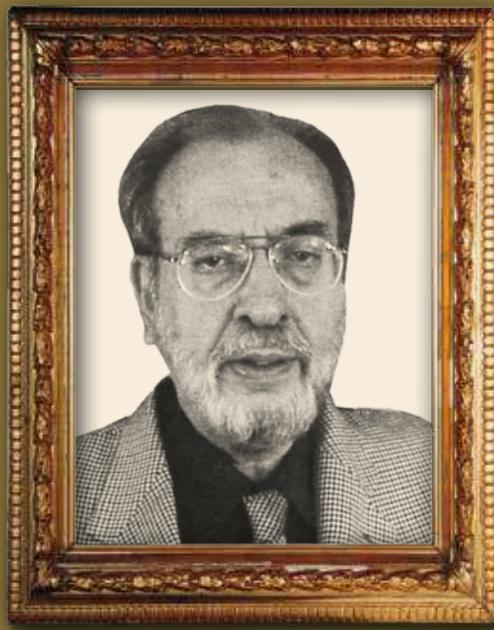
Carlos Roberto Guimarães Marcial
23.05.1991 a 21.05.1992



Luiz Fernando Gusmão Wellisch
21.05.1992 a 01.10.1992



Antônio Carlos Bastos Monteiro
21.10.1992 a 13.05.1993



Osíris de Azevedo Lopes Filho
19.05.1993 a 22.07.1994



Sálvio Medeiros Costa
22.07.1994 a 31.12.1994



Everaldo de Almeida Maciel
02.01.1995 a 31.12.2002



Jorge Antonio Deher Rachid
20.01.2003 a 30.07.2008



Lina Maria Vieira
31.07.2008 a 16.07.2009



Otacílio Dantas Cartaxo
17.07.2009 a 31.12.2010



Carlos Alberto Freitas Barreto
Atual Secretário da Receita Federal do Brasil

Prêmios recebidos pela Receita Federal

- Prêmio Notabile 2013 - Personalidade Mais Influente - CIO Brasil Gov
- Prêmio Inovação da Administração Tributária de 2013 - CIAT
- Prêmio TI & Governo 2012
- NF-e - Marco da Modernização Tributária no Brasil - 2012
- ICP Brasil 10 anos - 2011
- Prêmio Ciat 2011 -Implementação do e-Processo
- Prêmio à Inovação na Gestão Pública 2011
- Prêmio Top of Mind de Internet - categoria Serviço Público - 2008
- Prêmio Top of Mind de Internet - categoria Serviço Público - 2007
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Oficial - 2006
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Popular - 2006
- 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2006
- I Prêmio Nacional de Desburocratização Eletrônica FGV Projetos / FIRJAM - 2005
- MicroStrategy World 2005
- B2B Magazine - Prêmio CONIP 2005
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Oficial - 2005
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Popular - 2005
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Oficial - 2004
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Popular - 2004
- e-Government-Word Summit Award WSA 2003
- Prêmio iBest - categoria Serviços Públicos - Júri Oficial - 2003
- Top 3 iBest - categoria Serviços Públicos - Júri Popular -2003



- I Prêmio Dom Hélder Câmara de Imprensa - CNBB - 2002
- Melhores Sites da Web Brasileira - IDG Brasil - 2002
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Oficial - 2002
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Popular - 2002
- Prêmio iBest - categoria Serviços Públicos - Júri Oficial - 2002
- Top 3 iBest - categoria Serviços Públicos - Júri Popular - 2002
- Prêmio Folha iBrands 2001 - Serviços Públicos - 2001
- e-Government Label – CEE - 2001
- Prêmio iBest - categoria Governo - Júri Oficial - 2001
- Top3 iBest – categoria Governo - Júri Popular - 2001
- Prêmio iBest - categoria Serviços Públicos - Júri Oficial - 2001
- Top 3 iBest - categoria Serviços Públicos - Júri Popular - 2001
- INFO Exame - Melhor Site de Serviços Públicos - 2000
- Cidadania na Internet - CONIP - 2000
- Prêmio Hélio Beltrão - 2000
- iBest 2000
- Prêmio Hélio Beltrão - 1999
- iBest 98/99
- Serviços Públicos - CONIP - 1998
- Prêmio Hélio Beltrão - 1998
- iBest 97/98
- Prêmio Hélio Beltrão - 1997
- Top de Internet - ADVB 1997
- Prêmio Hélio Beltrão - 1996



Referências:

Obras Consultadas

- ALMEIDA, José Bellens de. Histórico das Thesourarias de Fazenda e Delegacias Fiscaes. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922.
- AMED, Fernando José. NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. História dos Tributos no Brasil. São Paulo, SINAFRESP, 2000.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara. História Administrativa e Econômica do Brasil. Rio de Janeiro, FENAME, 1970.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara. TAUNAY, Alfredo D'Escragnolle. História Administrativa do Brasil. V.1. 2ed. Rio de Janeiro. DASP, 1965.
- BALLEIRO, Aliomar. Rui, um estadista no Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, Casa de Ruy Barbosa, 1952.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. Ministério da Fazenda Ontem Hoje 1808-1983, Rio de Janeiro, 1983.
- BRASIL, Ministerio da Fazenda. Ministros da Fazenda, 1822-1972. Rio de Janeiro, 1972.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. O Erário e seus Homens Públicos: 1808-1974. Rio de Janeiro, [s.d.]
- BRASIL, Ministério da Fazenda. Relatório 1979-1985. Brasília, Secad/SRF, [s.d.]
- BRASIL, Ministério da Fazenda. Revista de Administração Fiscal. V.1, N.1. Rio de Janeiro, SRF, 1969
- BUENO, Eduardo. A coroa, a cruz e a espada. Rio de Janeiro, Objetiva, 2006.
- BUENO, Eduardo. Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores. 2ed. Rio de Janeiro, Objetiva, 2006.
- BUESCU, Mircea. História administrativa do Brasil: Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império. V.13. Brasília, FUN-CEP, 1984.
- CALÓGERAS, Pandiá. Problemas da Administração. 2ed. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1938.
- Colleção das leis do Império do Brasil. 1836. Parte II. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1861.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. A reforma do Ministério da Fazenda e sua metodologia. Relatório Final. Rio de Janeiro, FGV, 1967.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Cadastro Geral de Contribuintes (Pessoas Jurídicas). V.16. Rio de Janeiro, FGV, 1965.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Imposto do Selo. V.10. Rio de Janeiro, FGV, 1965.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Indicador de Legislação Fazendária. V.21. Rio de Janeiro, FGV, 1966.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reestruturação do Ministerio da Fazenda. V.32. Rio de Janeiro, FGV, 1967.
- COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório preliminar. V.1. Rio de Janeiro, FGV, 1964.
- DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. Rio de Janeiro, FGV, 1968.

- EZEQUIEL, Márcio. Alfândega de Porto Alegre: 200 anos de História. Porto Alegre, Sindireceita, 2007.
- FAUSTO, Boris. História do Brasil. 6.ed. São Paulo, USP, 1999.
- FLEIUS, Max. História Administrativa do Brasil. 2ed. São Paulo, Melhoramentos, 1922.
- GARCIA, Etevina. Alfândega de Manaus. Manaus, Norma Ed., 2006.
- GARCIA, Rodolfo. Ensaio sobre a História Política e Administrativa do Brasil (1500-1810). Rio de Janeiro, José Olympio, 1956.
- GODOY, José Eduardo Pimentel de. Dicionário de História Tributária do Brasil. Brasília, ESAF, 2002.
- LUCCOCK, John. Notas sobre o Rio de Janeiro e partes meridionais do Brasil. Belo Horizonte, Itatiaia, 1975.
- MACEDO, Roberto. História Administrativa do Brasil: Brasil sede da Monarquia. Brasil-Reino. V.7, Tomo IX, pt.1. Brasília, UNB, 1983.
- MARTINS, Ana Luísa. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais: 85 anos de imparcialidade na solução dos litígios fiscais. Rio de Janeiro, Capivara, 2010.
- MARTINS, Paulo. Ruy e sua atuação no Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, Jornal do Comércio, 1950.
- MENDONÇA, Marcos Carneiro de. Raízes da Formação Administrativa do Brasil. Rio de Janeiro, IHGB, 1972.
- NEY, José Martins. Fazenda Nacional e Receita Federal: reforma tributária e administrativa. Rio de Janeiro, Mabri, 1969
- NOBRE, Geraldo da Silva. Estudo sobre Antônio Cardoso de Barros. Fortaleza, Cearense, 1972.
- NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. 80 anos de imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física. Brasília, Receita Federal, 2004.
- NORONHA, Marcos Antônio Pereira. EUGENIO, Pedro Paulo. Unificação da administração tributária federal brasileira: um relato histórico. Brasília, ANFIP, 2009.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo, Brasil Debates, 1981.
- RABELO, Simone da Silva. Passagens e Abrigos. Reconstruções Históricas: a Aduana, o Porto e a Cidade (Séculos XVI-XIX). São Paulo, Receita Federal/Aduaneiras, 2008.
- SALES NETO, Edione Mendes [et al]. Org. Catálogo de Dirigentes da Secretaria da Receita Federal. 1968-2005. Receita Federal, Brasília, 2005.
- SALGADO, Graça (coord.) Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985.
- SIMONSEN, Roberto C. História Econômica do Brasil. 1500 – 1820. T.1. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1937.
- SINDIRECEITA. A nova administração tributária federal: um estudo sobre o fisco unificado. Rio de Janeiro, Sindireceita, 2005.
- TAPAJÓS, Vicente Costa Santos. História administrativa do Brasil: A política administrativa de D. João III. V.2. Brasília, UNB/FUNCEP, 1983.
- TAPAJÓS, Vicente Costa Santos. História do Brasil. 8ed. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1957.
- UNAFISCO SINDICAL. O berço da nossa história. Brasília, Unafisco, 1999.
- VARNHAGEN, Francisco Adolfo. História Geral do Brasil. 5.ed. São Paulo, Melhoramentos, 1956.
- VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. História Administrativa do Brasil: Brasil sede da Monarquia. Brasil-Reino. V.8, pt.2. Brasília, UNB, 1984.
- WEHLING, Arno. História Administrativa do Brasil: Administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João. V.6. Brasília, FUNCEP, 1986.

Revistas e jornais

- Manchete, 12/10/68
- Veja, 30/10/68
- Veja, 02/11/68
- Cruzeiro, 02/11/68
- Jornal do Brasil, 21/11/68
- Jornal do Brasil, 24/11/68
- Folha de São Paulo, 12/12/68
- Jornal do Brasil, 13/12/68
- Jornal do Brasil, 24/01/69
- Veja, 10/12/69
- Veja, 18/02/70
- Diário da Noite, 25/09/70
- Veja, 17/03/71
- Veja, 31/03/71
- Correio da manhã, 02/04/71
- Folha de São Paulo, 21/05/71
- Jornal do Brasil, 20/07/71
- Correio da Manhã, 06/08/71
- Jornal do Brasil, 30/03/72
- Folha de São Paulo, 07/04/72
- Correio da Manhã, 20/04/72
- Veja, 11/07/73
- Jornal do Brasil, 17/02/74
- Correio da Manha, 16/03/74
- Jornal do Brasil, 21/03/74
- Jornal do Brasil, 10/01/90
- Jornal do Brasil, 07/01/93
- Jornal do Brasil, 17/03/96



Ministério da
Fazenda

