

Soltando o Leão: observações sobre as práticas de fiscalização do imposto de renda¹

Ana Paula Mendes de Miranda
Doutoranda em Antropologia Social – USP
Bolsista da FAPESP

Resumo: A fiscalização do imposto de renda foi institucionalizada no Brasil em 1939. Desde então foram se desenvolvendo uma série de práticas que visavam controlar e convencer o contribuinte a efetuar o pagamento do tributo. O presente artigo apresenta alguns dos procedimentos de fiscalização e analisa de que maneira eles se constituíram como práticas punitivas, muito embora fossem consideradas pela instituição como práticas educativas. Serão analisados os dois primeiros casos de repercussão, que levaram a penhora de bens e a decretação de prisão preventiva dos contribuintes investigados, pessoas proeminentes na década de 1950.

Unitermos: Imposto de Renda, fiscalização, sonegação, publicidade, punição

A oposição sociedade sem Estado/com Estado marcou a antropologia política desde o seu início. No entanto, Marc Abélès² considera que essa é uma oposição enganosa, pois as sociedades, por mais distintas que sejam, sempre apresentaram formas sócio-políticas delimitadas cada qual a seu modo, no espaço e no tempo.

Nesse sentido, a questão que se projeta para a antropologia política é a da identificação das condições dinâmicas que estão subjacentes à ordem social, ou seja, a apreensão tanto das estruturas quanto do sistema de relações que as constituem, considerando as incompatibilidades, as contradições, as tensões e o movimento inerente a toda a sociedade. Atualmente, os estudos abarcam diferentes formas de organização social, inclusive os Estados modernos, nos quais os antropólogos tratam de identificar suas formas e variedades principais e demonstrar o curso de seu desenvolvimento, o que tornou vitalmente importante a distinção entre as práticas de implementação das decisões políticas e as práticas da rotina administrativa.

Segundo Elizabeth Colson, o conflito tem se tornado o ponto de interesse central das questões políticas na antropologia, o qual estaria relacionado a dois fatores: uma transformação no tipo de dados utilizados para a observação, a partir do declínio do colonialismo e da emergência de novos regimes políticos; e a influência de Simmel, cuja sociologia do conflito³ tem adquirido crescente relevância para o trabalho antropológico, em oposição à perspectiva de Durkheim, que acentuava o equilíbrio como o fator predominante para a manutenção da ordem social.

A perspectiva da análise antropológica pautada pela observação das relações entre poder e simbolismo permite revelar que o Estado moderno não é igual em todas as sociedades, tendo sido construído em cada sociedade em relação aos mais variados contextos históricos, e que o exercício de distanciamento é absolutamente necessário a fim de que o antropólogo, diferentemente do cientista político, ao analisar a sua própria sociedade, não fique enredado pelo mesmo sistema de símbolos que está tentando identificar e decifrar.

O pagamento e a fiscalização de impostos foram escolhidos como objeto desta análise na medida em que constituem-se num dos mecanismos fundamentais da relação entre o Estado e o cidadão. Embora o recolhimento de impostos não seja uma característica exclusiva do Estado moderno, deve-se lembrar que a existência do imposto obrigatório suscitou a necessidade da sua legitimação, na qual uma burocracia especializada desempenhou um papel fundamental, através das realizações de recenseamentos, da organização de arquivos, da homogeneização de procedimentos burocráticos necessários à cobrança do imposto. O agigantamento da estrutura burocrática fez com que o Estado passasse a possuir o monopólio da atividade fiscal, bem como o direcionamento público da administração da receita arrecadada.

Robert Shirley destaca que o Estado moderno tem como objetivo superar dois obstáculos correlacionados – a administração fiscal e a legitimação – de modo a criar uma administração civil fiel ao governo central e manter a lealdade do povo, baseando-se em sistemas simbólicos e ideologias jurídicas que propõem a visão da democracia e da igualdade. Pois “a natureza da sociedade industrial e da cidade industrial moderna precisa produzir a crença de que todas as pessoas estão envolvidas no controle do Estado. A interdependência e a complexidade da cidade moderna impõem tal ideologia” (SHIRLEY, 1987: 74).

O Estado moderno se constituiu, portanto, sob os pressupostos teóricos de uma administração “racional” e de uma justiça “independente”, que deveria ser igualmente obrigatória para todos, não permitindo privilégios ou exceções, e deveria ser também objetiva, não podendo ser manipuladas pelos indivíduos.

Teoricamente, a polêmica pretensão dessa espécie de racionalidade desenvolveu-se contra a política do segredo de Estado praticada pela autoridade régia, de modo que à prática do segredo de Estado foi contraposto o princípio da publicidade. Para Habermas, o segredo servia para manter uma dominação baseada na “*voluntas*”, isto é, na vontade, e a publicidade deveria servir para impor uma legislação baseada na “*ratio*”, isto é, na razão. Outrossim, no Estado moderno todo cidadão se encontraria numa relação direta com a autoridade soberana do país, diferentemente do Estado medieval, onde a relação direta só era desfrutada pelos grandes homens do reino.

No que diz respeito ao Estado brasileiro, consideramos como hipótese que sua constituição pode ser caracterizada pela influência de dois modelos opostos, o burocrático/racional e o patrimonial⁵, que atuariam de forma complementar. Nesse sentido, buscou-se através das práticas de fiscalização o entendimento dos mecanismos pelos quais o Imposto de Renda processou a conciliação, ou a mistura, de valores li-

berais e tradicionais, tentando compreender como esse imposto atuou no processo de construção de um Estado moderno no Brasil, considerando-se que os procedimentos de fiscalização funcionaram como elementos essenciais ao desenvolvimento e manutenção da ordem social, ajudando a construir também a legitimidade da ação fiscal.

Vale ressaltar que entendemos por “práticas de fiscalização” o conjunto de procedimentos que constituem tanto a investigação rotineira quanto as operações especiais, iniciadas a partir de indícios de fraudes fiscais. Essas ações permitem a interação dos agentes entre si e com outras instâncias (os próprios contribuintes, os seus representantes – em geral advogados – e outras instituições), no sentido de buscar soluções negociadas entre as partes no âmbito da instituição⁶.

A idéia que inicialmente orientou este trabalho era analisar de que maneira os processos fiscais seriam construídos objetivando discutir de que modo o sigilo fiscal se manifestava na prática. Todavia, tendo em vista a dificuldade de acesso aos processos que, conforme me informou um fiscal, mesmo prescritos são resguardados pelo sigilo e, portanto, não poderiam ser consultados – colocou-se, então, a seguinte questão: deixar de lado a idéia inicial ou analisar o que fosse “possível” acerca dos processos.

Deste modo, buscou-se na imprensa o que foi divulgado sobre os processos. Aspirou-se discutir de que modo a publicidade “permitida” dos processos pode ou não ser considerada uma forma de punição. Essa hipótese foi construída a partir da pesquisa de campo, durante a qual pude observar de que maneira os fiscais vão construindo mecanismos para controlar e punir os sonegadores, mesmo quando a lei não permite tais atos.

A CAMPANHA DE FISCALIZAÇÃO

Este artigo é resultado da análise de uma coleção de 992 reportagens acerca das práticas de fiscalização do imposto de renda, compreendendo o período 1956-1960, e do relato de um funcionário que viveu este momento. A escolha deste período se deve principalmente a dois fatores: a aprovação, em 13 de janeiro de 1955, do Decreto n.º 36.773, que alterava o regulamento do imposto de renda no que se referia à cobrança e fiscalização do imposto de renda; e porque este foi o primeiro momento no qual se desenvolveu uma ampla campanha de combate à sonegação que, conforme os dados de arrecadação, foi bem sucedida.

Durante as duas primeiras décadas de implantação do imposto de renda (1920-1930), a arrecadação não havia alcançado 10% da receita tributária nacional. Somente a partir da 2ª Guerra é que o imposto de renda passou a ser fonte de recursos significativa, chegando em 1944 a representar 36,2% da receita. A maior participação obtida pelo imposto de renda ocorreu no ano de 1956 com 40,2%. Nos anos seguintes ficou na faixa dos 30%, passando para cerca de 20% após 1961⁷.

Vale ressaltar que o período analisado corresponde ao governo do Presidente Juscelino Kubitschek, cujo projeto desenvolvimentista era regido pela máxima dos

“cinquenta anos de progresso em cinco de governo”, no qual o país apresentou um crescimento econômico significativo. O estímulo à industrialização e à substituição das importações também pode ser percebido pelo desempenho dos tributos relativos a cada setor. Nas décadas de 1920-1930, o imposto de importação era o mais relevante dentre os impostos federais oscilando entre 40 a 50% da arrecadação, nas décadas seguintes foi havendo um decréscimo de sua participação chegando a representar abaixo de 10% no início da década de 1950. Já o imposto sobre produtos industrializados, representado na época pelo imposto de consumo, manteve-se sempre na faixa dos 20 a 30 % da receita total.

Embora tendo sido criado em 1922, a fiscalização do imposto de renda apenas foi institucionalizada em todo o território nacional em 1939, pelo decreto-lei 1.168, a cargo de um órgão formado por peritos-contadores, então designado Diretoria do Imposto de Renda.

Com relação às pessoas físicas, as “diligências”, ou a obtenção de esclarecimentos referentes aos lançamentos notificados, *ex-officio*, e complementares, ficavam a cargo das delegacias estaduais e dos órgãos arrecadadores, bem como as notificações, que também deveriam ser expedidas por seu intermédio.

Já as pessoas jurídicas eram alvo de “perícias contábeis”⁸ ou “perícias fiscais”, que são exames realizados nas empresas, com o objetivo de verificar a autenticidade dos assentamentos originais e a veracidade dos resultados apresentados para tributação do imposto de renda.

Conforme foi relatado, até 1939, os fiscais do Imposto de Renda não podiam analisar os livros contábeis das empresas. Esse procedimento estava de acordo com o Código Comercial Brasileiro de 1850 que estabelecia:

“ Art. 17 – Nenhuma autoridade, Juízo ou Tribunal, debaixo de pretexto algum por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tem cometido algum vício.

Art. 18 – A exibição judicial dos livros de escrituração comercial por inteiro, ou de balanços gerais de qualquer casa de comércio, só pode ser ordenada a favor dos interessados em questões de sucessão, comunhão ou sociedade, administração ou gestão mercantil por conta de outrem, e em caso de quebra.

Art. 19 – Todavia, o juiz ou Tribunal do Comércio, que conhecer de uma causa, poderá, a requerimento da parte, ou mesmo *ex officio*, ordenar, na pendência de lide, que os livros de qualquer ou de ambos os litigantes sejam examinados na presença do comerciante a quem pertencerem e debaixo de suas vistas, ou na de pessoa por ele nomeada, para deles se averiguar e extrair o tocante à questão.

Se os livros se acharem em diverso distrito, o exame será feito pelo juiz de direito do comércio respectivo, na forma sobredita; com declaração, porém, de que em nenhum

caso os referidos livros poderão ser transportados para fora do domicílio do comerciante a quem pertencerem, ainda que ele nisso convenha” (Lei n. 556 de 25 de junho de 1850 – Código Comercial Brasileiro).

A revogação desses artigos diminuiu os conflitos entre os contribuintes e o fisco, já que os peritos e funcionários, mediante ordem escrita do diretor da repartição, puderam passar a examinar a escrituração mercantil de firmas e sociedades, verificando a exatidão de seus balanços e declarações.

Mas, embora fosse proibida a análise dos livros contábeis pelos fiscais do imposto de renda, isso não significava que não houvesse uma fiscalização.

“Esta lei de 1850 proibia que a fiscalização do imposto de renda examinasse as pessoas jurídicas, mas havia uma exceção. Os fiscais de consumo, que era outro imposto, não tinha nada com o imposto de renda, por uma lei especial deles podiam examinar livros e documentos. Então, se a Direção Geral do Imposto de Renda precisasse fiscalizar uma pessoa jurídica, tinha que pedir a presença de um fiscal de consumo só para acompanhar o fiscal do imposto de renda, porque ele podia ver o livro, e o fiscal do imposto de renda não.

Não dava confusão, porque o fiscal de consumo só estava ali de presença, pra poder dizer que ele pode olhar, se ele pode olhar, ele emprestava os olhos dele ao fiscal do imposto de renda pra poder examinar (risos). De modo que praticamente não havia problema.

Quando foi derogado esse artigo 17, nesse ano que a fiscalização pode examinar, nas verificações iniciais dos balanços apresentados à Receita (antigamente Divisão do Imposto de Renda, na época Delegacia Geral do Imposto de Renda). Os balanços que estavam na contabilidade, se tinha mil unidades monetárias de lucro, para o imposto de renda tinha vinte, e aí foi um Deus nos acuda.

Então, o Ministério da Fazenda teve que baixar uma instrução, que aquilo só valia dali pra frente. Se não haveria uma revolução, e como outras houve por excesso de exação. E, assim foi.” (Depoimento de um antigo funcionário – grifos meus).

Até a reforma realizada em 1942, as atividades de fiscalização não obedeciam a nenhum plano de conjunto. Com a criação da Seção de Fiscalização e Inspeção, subordinado ao Serviço de Controle e Estatística, criou-se um organismo central, que coordenava os serviços e avaliava a necessidade de uma mais, ou menos, extensa atividade fiscal, visando, assim, estabelecer planos gerais de fiscalização.

A referida reforma, no que se refere à fiscalização, obrigou ao fornecimento de dados cadastrais a fim de se realizar o cruzamento de informações e impôs a prova de quitação do imposto de renda como condição indispensável para a realização de certos atos ou transações pelas pessoas físicas ou jurídicas (por exemplo, ninguém mais

pôde viajar para o exterior sem estar em situação regular perante o tributo).

Na década de 1950, a Divisão do Imposto de Renda (D.I.R.), do Ministério da Fazenda, iniciou uma primeira grande campanha contra os sonegadores⁹. Segundo relatado, havia uma grande autonomia de ação por parte dos dirigentes da instituição, o que também era respaldado pela opção de Kubitschek de não interferir nas instituições administrativas existentes, devido não apenas ao momento “democrático”, mas principalmente pelo sua política de evitar conflitos¹⁰. A ação das autoridades visava especialmente por fim à fraude, que se apresentava das mais variadas formas; aumentar a arrecadação; orientar e educar o contribuinte. Buscou-se, então, a aplicação de sanções mais graves contra os sonegadores nos casos de fraude comprovada. O sigilo que protegia a declaração dos contribuintes do imposto de renda foi deixando de ser um obstáculo para troca de informações entre os órgãos públicos, chegando até a revelação dos nomes dos que sonegavam impostos à Fazenda Nacional¹¹.

Nesse momento, o lema do Ministério era, conforme me foi relatado, “tributar com justiça e arrecadar com severidade”. Para tanto, a D.I.R. utilizou-se das seguintes providências administrativas: inscrição de dívidas para a cobrança judicial, instauração de processo criminal em casos de falsidade comprovada e fiscalização externa, permanente e intensiva. A fiscalização contava então com cerca de 400 especialistas (peritos-contadores) no antigo Distrito Federal e em São Paulo. Mas ainda havia problemas de fiscalização do imposto de renda no interior do país, que só poderia ser efetuada por funcionários especialmente designados para as diligências, com poderes para proceder à revisão e ao lançamento do ônus na jurisdição considerada.

As formas de atuação dos agentes fiscais do imposto de renda mais comuns eram a apuração de exatidão das informações prestadas pelas empresas e a verificação do cumprimento das obrigações fiscais. Nesse caso, quando houvesse infração, a lei determinava que fosse lavrado um auto e, quando o auto contivesse indicações suficientes de sonegação, os delegados poderiam determinar o início do processo de lançamento *ex-officio*¹².

Uma segunda forma era o exame da contabilidade das empresas por despacho expresso do diretor ou dos delegados. É com relação a essas funções que se refere o sigilo, a responsabilidade funcional e o abuso da autoridade.

A fiscalização planejada abrangia o controle indireto das declarações, mediante o exame das contas bancárias dos contribuintes. O Serviço de Fiscalização do Imposto de Renda também controlava as declarações através do cruzamento de informações das fontes pagadoras: quando eram encontradas omissões de rendimentos dava-se início aos processos de lançamentos *ex-officio*, de acordo com a gravidade da sonegação.

Portanto, a fiscalização se constituiu num processo, em que se avaliava, ao mesmo tempo, o controle do cumprimento das ordens sob o aspecto legal e administrativo e sob o aspecto da regularidade de sua execução.

Uma outra medida adotada foi o rodízio de fiscais. O intercâmbio de fiscais entre os estados tinha o objetivo de tornar a fiscalização mais severa, sob a supervisão

do órgão superior, a D.I.R. Os tipos de fraudes variavam muito, indo desde a declaração de despesas fictícias, omissão de vendas e apresentação de documentos falsos, até a emissão de notas promissórias alterando o faturamento.

Foi também adotado um regime especial de fiscalização, aplicado aos contribuintes sobre os quais havia suspeita de sonegação durante o biênio 1955-1956¹³. O objetivo era fazer com que esses contribuintes, em especial as pessoas jurídicas, não sonegassem mais. A fiscalização atuava confrontando os tributos pagos naqueles dois anos com o declarado no biênio 1957-1958. Se o lucro não fosse proporcional ao do biênio anterior, a firma seria posta em quarentena. Durante a quarentena, a D.I.R manteria o contribuinte sob fiscalização indireta, controlando sua movimentação bancária. Ressaltava-se que, caso fossem encontrados indícios que conduzissem à evidência de sonegação, os responsáveis seriam punidos.

OS CASOS DE SONEGAÇÃO

A sonegação de impostos era considerada um fato ilícito contra o qual o Fisco deveria se armar adequadamente, a partir da constatação da malícia ou má-fé do contribuinte. A sonegação sempre foi identificada com a fraude, ou seja, com a intenção de fugir ao pagamento do imposto, o que diferia do erro justificável¹⁴. Por este motivo, os contribuintes que se apresentavam espontaneamente para correção dos equívocos cometidos, não sofriam as penalidades do lançamento *ex-officio*, cujas multas alcançavam até 300 por cento.

Na luta contra os sonegadores, a D.I.R divulgou que tinha em mãos um levantamento completo a respeito da situação de pessoas públicas que desviavam suas rendas, depositando-as em bancos¹⁵ e/ou comprando imóveis. No Brasil, os considerados ricos eram aqueles cujas declarações de Imposto de Renda demonstravam rendimento líquido superior a três milhões de cruzeiros. Contavam-se, nesta categoria, 260 contribuintes, assim discriminados: 37 solteiros ou viúvos sem filhos, 8 viúvos com filhos, 114 casados sem filhos, 97 casados com filhos e quatro mulheres¹⁶. Esse número era considerado muito reduzido pela D.I.R, que julgava que deveria haver muito dinheiro escondido sob o anonimato das ações e títulos ao portador. Vale ressaltar que o total de contribuintes era de 479.000, para uma população de quase 63 milhões de habitantes, ou seja, menos de um por cento do total¹⁷.

No intuito de apertar o cerco aos sonegadores, a D.I.R tentou equiparar as pessoas públicas às pessoas comuns na sua condição de contribuintes e, como tais, foram sendo chamados a efetuar, sem subterfúgios, os pagamentos devidos. Apesar dessa medida supostamente igualitária, os contribuintes mais atingidos pela fiscalização foram os profissionais liberais, em especial os médicos e os dentistas, que se julgava declararem menos do que recebiam; os proprietários de imóveis, que reduziam o valor de suas propriedades com o objetivo de diminuir a incidência do imposto¹⁸; os artistas

e os produtores de rádio, em função de seus salários considerados altos na época. Todos esses contribuintes tinham em comum o fato de, aparentemente, possuírem mais renda do que declaravam.

A fiscalização, ao que se divulgava, não se restringia às declarações de pessoas físicas; aliás, voltava-se principalmente para as pessoas jurídicas. Baseando-se no princípio, “cobrar-se dos que não pagam a fim de que seja aliviada a carga dos que pagam honestamente” (depoimento de um antigo funcionário), buscou-se, em essência, suprimir várias modalidades de evasão facilitadas por imperfeições na lei e, sobretudo, aliviar a carga do imposto que pesava sobre os pequenos contribuintes.

Oficialmente, em função do sigilo, a D.I.R não poderia divulgar o nome dos contribuintes em débito com o fisco. Todavia, utilizava-se da imprensa para fazê-lo. Muitos foram os personagens da *high society*, assim denominados na época, executados por sonegação do imposto de renda, cujos nomes eram constantemente divulgados nos jornais¹⁹.

Tratarei aqui de dois casos de sonegação de grande repercussão, que se tornaram casos exemplares da tentativa do fisco de acirrar a fiscalização. O primeiro se refere à cobrança de uma dívida de alto valor na época²⁰, do então embaixador do Brasil na Grã-Bretanha, Assis Chateaubriand, que teve sua casa e a Rádio Tupi penhorados.

A penhora foi usada pela primeira vez nesse caso para garantir o pagamento da dívida, e com isso tentou-se criar uma imagem de isenção, ou seja, que a popularidade do contribuinte, as influências políticas ou os recursos financeiros não seriam capazes de impedir uma ação de cobrança na justiça. Havia uma intenção da D.I.R. de tratar com maior rigor os casos de sonegação, dificultando assim a negociação da dívida.

Nesse sentido, o caso do Chateaubriand é exemplar, pois contradiz tal propósito. Apesar da lei não prever pagamento parcelado em caso de cobrança executiva, ele obteve essa autorização do Ministro da Fazenda, em função de seu prestígio pessoal. Sabe-se também que o juiz Rafael Rolim, que havia ordenado a penhora da “Mansão dos Sete Coqueiros”²¹, foi afastado do processo.

Há também um acontecimento interessante com relação à penhora da Rádio Tupi. Segundo publicado nos jornais da época, o oficial de justiça cometeu um “erro” que trouxe como conseqüência o adiamento do pagamento da dívida. Ironizava-se que a cegueira da Justiça havia levado o oficial, encarregado de fazer a penhora, a enganar-se de prédio e penhorar o que pertencia ao Laboratório Oferene S. A. Levantou-se, na imprensa, a suspeita de que o oficial de justiça tivesse sido “comprado”. Esta insinuação não teve desdobramentos na imprensa. Relata-se apenas que o oficial recebeu do juiz somente uma repreensão por seu equívoco e que o Sr. Chateaubriand, que teve que ser novamente citado, obteve um novo prazo para pagar a sua dívida com a Fazenda Pública²².

O segundo caso se refere aos banqueiros, diretores do Banco Excelsior, Abelardo e Genaro Acceta, que tiveram a prisão preventiva decretada tendo por base não a sonegação do imposto de renda, mas o crime de falsidade nas declarações do

tributo. Esse foi o primeiro caso em que se aplicou esse tipo de sanção, para o qual a pena de prisão era de um a cinco anos.

Segundo publicado nos jornais, constava nos autos e no inquérito policial que os acusados abateram das suas declarações altas quantias de juros de dívidas pessoais, fictícios, que declararam haver pago a determinado credor. Verificou-se, posteriormente, que tal credor não passava de um funcionário do Banco Excelsior.

No inquérito, os banqueiros Genaro e Abelardo Acceta afirmaram que haviam utilizado a declaração assinada pelo Sr. Francisco Rios com o propósito de ganhar tempo para se munirem de comprovantes de juros pagos a terceiras pessoas. O trabalhador afirmara ter assinado o documento a pedido dos seus patrões, acusando o recebimento de juros de cerca de 3 milhões de cruzeiros. Segundo consta, fora-lhe prometido uma promoção, na empresa, do serviço de limpeza para o cargo de vigia.

Após a decretação da prisão dos banqueiros Abelardo e Genaro Acceta, seus advogados impetraram um *habeas corpus* no Tribunal de Justiça. Sentindo que a receptividade dos membros dessa corte, tida como inflexível, não lhes tinha sido favorável, imediatamente retiraram o *habeas corpus* e o apresentaram ao Superior Tribunal de Recursos, porque, diziam eles, neste, tudo seria mais fácil. Entretanto, parece que não se sentiram tão seguros de sua influência, pois decidiram fugir do país antes do pronunciamento do Tribunal²³.

AS PUNIÇÕES

A efetiva campanha de repressão à fraude realizada a partir de 1957 teve como conseqüência a responsabilização criminal daqueles que por qualquer processo ou artifício fraudulento, procurassem fugir ao pagamento do imposto de renda. Essa decisão atingiu tanto os contadores das empresas, considerados coniventes com a fraude, quanto as pessoas físicas/jurídicas. A aplicação das penalidades legais foi disciplinada para ser utilizada em todo o território nacional²⁴. As sanções aos devedores foram se multiplicando, e variavam segundo a intenção proposital de lesar o fisco ou o mero engano do contribuinte, levando à criação de diferentes índices de multas, que variavam de 10%, quando se verificava a “boa-fé” do contribuinte, a 300%, em casos de evidente intuito de fraude.

Uma outra forma de atingir os sonegadores era, conforme já foi mencionado, a divulgação de seus nomes à imprensa. O propósito declarado de publicar o nome dos contribuintes em falta com o imposto de renda era o de fazer funcionar o regime de sanções, exigir o tributo daqueles que procuravam fugir às suas obrigações fiscais, e dar satisfação aos que pagavam seus impostos. Essas medidas também foram adotadas para coibir o atraso no pagamento das contribuições.

A direção da D.I.R. ressaltava que o sigilo que protegia as declarações do imposto de renda proibia que se revelasse a riqueza dos contribuintes, sua situação financeira, bem como os segredos dos seus negócios ou profissão. Todavia, não se

considerava o sigilo um obstáculo à revelação dos nomes dos sonegadores e da natureza da fraude cometida²⁵.

Segundo me foi relatado, esta postura com relação ao sigilo foi inspirada na prática do fisco americano, que publicava, anualmente, a relação dos nomes dos cidadãos multados e o montante do pagamento do imposto de renda dos grandes contribuintes.

Acreditava-se que um sistemático e eficiente serviço de divulgação, fornecedor de informações esclarecedoras sobre as mais importantes decisões da D.I.R à imprensa, às organizações de classe e ao contribuinte individualmente, teria um caráter pedagógico.

A eficiência da punição foi buscada tanto na aplicação de medidas repressivas à sonegação, quanto na preocupação com a publicidade dos atos. Merece destaque ainda o fato de que, na verdade, todos os procedimentos burocráticos relativos ao pagamento do imposto, incluindo as multas, efetuadas mediante assinatura de “termo de confissão de dívida”, com fiador idôneo²⁶, tinham um caráter disciplinador. Nesse sentido, as sanções aplicadas pela Diretoria do Imposto de Renda tinham também o desejo de corrigir, reeducar.

Um caso exemplar de uma medida punitiva com um caráter pedagógico foi o envio das primeiras notificações para os contribuintes que entregassem as declarações nos últimos dias do prazo, que se encerrava em 30 de abril.

“a apresentação tardia da declaração de renda constitui velho plano, todos os anos repetido. O contribuinte geralmente pensa que deixando a entrega da declaração para o último dia, será notificado mais tarde. Mas, em contrapartida, o Fisco está com um plano para que as últimas declarações apresentadas até o último dia, no país inteiro, sejam as primeiras a servirem de objeto de notificação. E as que estão sendo apresentadas com antecedência ficarão para as notificações posteriores. Se o objetivo do contribuinte é retardar a notificação por um ou dois meses, os papéis agora vão ser invertidos, porque ainda este ano essa medida vai ter firme adoção” (DIÁRIO DA NOITE. “Declarações tardias de renda: objeto das primeiras notificações”. Rio de Janeiro, 08 abr. 1957).

Deve-se salientar que a idéia de punição está sendo utilizada tal como Foucault a considera, como conjunto de “técnicas que têm a sua especificidade no campo mais geral dos outros processos de poder” (FOUCAULT, 1989: 26). Portanto, considerando que as penalidades não são apenas mecanismos de repressão, tentou-se apontar que elas também estão relacionadas a uma série de efeitos positivos e úteis, que representam uma nova forma política em relação às ilegalidades.

A utilização do poder disciplinar através da produção de verdades, no caso específico do imposto de renda, teve como consequência a definição de quem são os contribuintes e quem são os sonegadores, sendo estes últimos aqueles cujo delito fere

não só a lei, mas principalmente, o Estado. Deste modo, o crime fiscal é considerado pela instituição como “algo que danifica a sociedade; é um dano social, uma perturbação, um incômodo para toda a sociedade” (FOUCAULT, 1996: 81).

O objetivo da publicidade da punição não era somente o de espalhar o temor ao fisco, ou seja, a representação ritual dos castigos não deve ser vista apenas como um espetáculo, embora sempre seja um ritual político. Mas devia principalmente servir de lição, onde a eficácia dos castigos, tanto para o culpado quanto para a sociedade, poderia ser medida pela possibilidade de evitar novos crimes.

Os casos analisados revelam que a tentativa de implementar uma nova política de repressão aos crimes fiscais, baseada no tratamento equitativo dos contribuintes, teve uma ação limitada, já que não atingia a todos contribuintes da mesma maneira e não anulou a utilização dos recursos de poder. Por outro lado, deve-se reconhecer que essa política teve alguma eficácia na medida em que alcançou um de seus maiores objetivos, o aumento da arrecadação, e lançou as bases para que a fiscalização do imposto de renda se consolidasse como uma atividade diferenciada tanto no sentido técnico quanto no *status* atribuído a seus funcionários, contribuindo para a constituição da imagem “moderna” e urbana da instituição.

A idéia da “adesão” ao Estado através do imposto tem que ser considerada com cuidado, pois expressa uma contradição: ao assinar a declaração de renda e efetuar o pagamento, teoricamente o cidadão reafirma um pacto com o Estado, o que representaria a sua adesão voluntária. Essa imagem só pode ser associada a um modelo de sociedade na qual o espaço público representa um local onde as regras são negociadas e, portanto, a desobediência à lei significa uma transgressão moral, a ruptura de um contrato abstrato, atingindo assim aos outros indivíduos.

No entanto, no Brasil, o sistema jurídico-político é caracterizado por um sincretismo dos modelos individualista/igualitário - característicos de uma tradição liberal clássica - e do modelo holista/hierárquico - característico de uma tradição ibérica²⁷. Sérgio Buarque de Holanda destaca que nas nações ibéricas o princípio unificador foi sempre representado pelos governos, nos quais predominavam um tipo de organização política mantida por uma força exterior, segundo a qual a obediência era o único princípio estabelecido de ordem.

Tradicionalmente, o nosso sistema associa o conflito à desordem, de modo que a resolução dos mesmos é buscada através de mecanismos repressivos que devem não só exterminá-los, mas também devem restabelecer a harmonia.

Assim, a publicidade da punição nos casos analisados não tinha apenas o interesse pedagógico de criar o hábito do pagamento do imposto, tinha também a intenção da restauração da ordem.

Ao punir publicamente, a instituição esperava que o sonegador reconhecesse seu erro, ou melhor confessasse sua intenção de lesar o Estado e demonstrasse também, publicamente, o seu arrependimento. Através destes procedimentos não se estaria apenas oficializando um pacto do cidadão com o Estado, mas reafirmando o poder de um Estado impessoal e distante, que procura sempre um “bode expiatório” para

servir de exemplo. Reafirma-se ainda a imagem presente na moral cristã de que os “maus”, todos os que tentam ludibriar a instituição, serão punidos e os “bons”, os que não apenas pagam o imposto, mas o fazem de acordo com os padrões estabelecidos, serão recompensados... Talvez com os primeiros lotes de restituição.

A aplicação da regra, mesmo tendo sido legal e legitimamente produzida, é sempre vista pela população como um constrangimento ao comportamento dos indivíduos, como uma “perseguição”, uma imposição por parte do Estado através de suas autoridades. Por outro lado, a instituição ao submeter o contribuinte ao cumprimento de seus trâmites burocrático-fiscais, tenta demarcar a oposição, a descontinuidade existente entre a ordem estatal - caracterizada pelas relações impessoais - e a ordem doméstica e familiar, nas quais predominam as relações personalizadas.

A associação da fiscalização à imagem do leão, que só ocorreu nas propagandas oficiais na década de 1960, e tem sido abandonada atualmente, pode ser pensada não apenas relacionada a idéia de voracidade, mas também na representação do leão como encarnação da justiça, significando a garantia do poder.

Tal qual o leão ao fugir à frente do caçador apaga seu rastro, a instituição ao enfatizar a publicidade como punição e adotar a postura do sigilo sobre os seus procedimentos, envolve de mistério suas ações. Revela-se, assim, um modo específico de incorporação da racionalidade baseada no princípio da publicidade ao Estado Brasileiro, segundo o qual o segredo é uma forma legítima de produção de poder que, no entanto, gera exclusão e desigualdade, na medida que o Estado utiliza-se das informações que detém de um modo espoliador, o que só desperta a desconfiança e o medo na população. Por fim, reforça-se a imagem de um Estado como uma entidade dotada de existência e interesses distintos da nação, ao qual se relaciona apenas através de suas funções controladoras, sejam elas a polícia ou o fisco.

NOTAS

- 1 O presente artigo faz parte do projeto de pesquisa “Burocracia Fiscal: um estudo sobre o segredo, o poder, a justiça e a igualdade no Brasil” em desenvolvimento no PGGAS/USP, sob orientação da Prof.a Dr.ª Maria Lúcia Montes.
- 2 A maior crítica de Abélès é direcionada à expressão de Pierre Clastres, “sociedade contra o Estado”, que julga extremamente polêmica. Ele afirma ainda que a focalização do não-Estado e a transformação do Estado num espectro a se conjugar é uma posição ideológica e também uma estratégia de construção de campo da antropologia, que assim afastou os “invasores”, cientistas políticos e sociólogos, de seu terreno exclusivo – as sociedades “primitivas”.
- 3 A importância do conflito estaria na sua possibilidade de produzir ou modificar grupos de interesse, uniões, organizações, funcionando como uma força integradora do grupo. De modo oposto a Durkheim, Simmel não acreditava que o desaparecimento do conflito re-

- sultaria numa vida social plena. Ver Simmel (1983).
- 4 Embora com enfoques distintos, destacou-se a idéia de poder como espetáculo, que possibilita tanto sua a comunicação quanto a reprodução. Ver Balandier (1969) e (1982); Bourdieu (1989) e (1996); Cohen (1978); Geertz (1991).
 - 5 Sobre o modelo patrimonial ver Faoro (1991) e Schwartz (1979).
 - 6 Sobre a relação de contribuintes com o Imposto de Renda ver Bevilaqua (1998).
 - 7 Para os dados de arrecadação ver Dias Neto (1984).
 - 8 Os conhecimentos necessários para o exame contábil são de duas ordens: o técnico - relativo à contabilidade e à legislação - e geral - referente a noções de Direito Civil e Comercial.
 - 9 Ver CORREIO DO POVO. “Intensa campanha do Imposto de Renda contra os sonegadores”. Porto Alegre, 24 mar. 1957.
 - 10 Ver Skidmore (1976).
 - 11 Ver O JORNAL. “Vão ser revelados os nomes dos sonegadores do imposto de renda”. Rio de Janeiro, 03 abr. 1957.
 - 12 O lançamento *ex-officio* tinha de apoiar-se em elementos comprobatórios do montante de renda e do imposto devido feito na ausência da declaração do próprio contribuinte.
 - 13 Ver DIARIO CARIOCA. “Novo sistema põe em pânico os sonegadores”. Rio de Janeiro, 28 jan. 1958.
 - 14 Ver JORNAL DO COMÉRCIO. “Comentário a um relatório”. Rio de Janeiro, 03 jan. 1959, Gazetilha.
 - 15 De acordo com o Decreto n.º 36.773/55, a fiscalização bancária não poderia autorizar qualquer remessa de rendimentos para o exterior sem a apresentação da prova de que o Imposto de Renda tivesse sido pago.
 - 16 Ver JORNAL DO BRASIL. “Imposto de Renda só sabe da existência de 260 ricos no Brasil mas acha pouco”. Rio de Janeiro, 22 jan. 1959.
 - 17 Ver CORREIO DO POVO. “Maiores fortunas do Brasil se ocultam em títulos ao portador”. Porto Alegre, 27 abr. 1958.
 - 18 Um caso que gerou muita polêmica originou-se do fato da Delegacia Regional do Imposto de Renda, em Varginha, Minas Gerais, ter expedido ordens aos delegados seccionais para cobrarem o imposto de renda de acordo com a avaliação feita pelo Banco do Brasil das propriedades dos fazendeiros e agricultores. Considerava-se que os dados do Banco do Brasil eram dados oficiais e, portanto, deveriam ser aproveitados por todas as delegacias

- de imposto de renda do país, quando se considerasse que havia desvalorização das propriedades com o objetivo de sonegar o imposto. Ver DIÁRIO DA TARDE. “Delegado de Varginha não é intolerante; apenas cumpre ordens do Imposto de Renda”. Belo Horizonte, 22 jun. 1959.
- 19 Vale ressaltar que a imprensa também abriu espaço para prestigiar os ricos que não fugiam ao pagamento do imposto de renda. Ver CORREIO PAULISTANO. “Sócios do Tesouro Nacional”. São Paulo, 26 mai. 1959; e Flores, Aluízio. “Quem paga, quem não paga” In: MANCHETE. Revista Semanal. Rio de Janeiro, n. 371, ano 7, 30 mai. 1959, p. 74-76.
 - 20 A dívida de Chateaubriand referente ao exercício de 1952 era de cerca de dez milhões de cruzeiros, e a referente ao exercício de 1955 era de cerca de cinco milhões de cruzeiros. Ver JORNAL DO BRASIL. “Dívidas ao imposto de renda (1955) determinaram o seqüestro da casa do Embaixador Assis Chateaubriand”. Rio de Janeiro, 10 jan. 1958.
 - 21 Ver TRIBUNA DA IMPRENSA. “Juiz afastado por autorizar seqüestro dos bens de Chatô”. Rio de Janeiro, 14 jan. 1958.
 - 22 Ver JORNAL DO BRASIL “Oficial de justiça saiu para penhorar a Rádio Tupi e penhorou um laboratório”. Rio de Janeiro, 29 jan. 1958, 1º caderno, p. 7.
 - 23 Ver Nery, Adalgisa. “Terá chegado o fim da fraude fiscal no Brasil?” In: ÚLTIMA HORA. Rio de Janeiro, 20 jan. 1958, Retrato sem Retoque.
 - 24 “Os fraudadores do imposto de renda serão enquadrados no artigo 298 do Código Penal, ou seja falsidade ideológica, que consiste no seguinte: omitir um documento público ou particular, declaração que dele deveria contar, ou nele inserir declaração falsa ou diversa de que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante. Pena: reclusão de 1 a 5 anos e multa de mil a dez mil cruzeiros, se o documento é público, e reclusão de 1 a 3 e multa de 50 a 5 mil cruzeiros, se o documento é particular” (DIÁRIO DA NOITE. “Punição para os fraudadores do Imposto de Renda: 1 a 5 anos de prisão e multa de mil a 10 mil cruzeiros”. Rio de Janeiro, 24 abr. 1957).
 - 25 Este procedimento ainda é adotado atualmente. Ver o caso do empresário Horst Volk, proprietário da Ortopé, que teve a prisão decretada por crime de sonegação fiscal com fraude. (O ESTADO DE SÃO PAULO. “Dono da Ortopé é preso por crime de sonegação”. São Paulo, 20 de abril de 1999, Economia, p. B8).
 - 26 Atualmente este procedimento ainda é adotado quando se refere aos casos de parcelamento de dívida, sendo que os fiadores são exigidos apenas quando o valor da dívida é muito alto. Agradeço a Gabriela Hilu pela informação.
 - 27 Ver Da Matta (1983) e Kant de Lima (1990) e (1991).

BIBLIOGRAFIA

- ABELES, Marc. 1995. "Pour une anthropologie des institutions". In: *L'Homme*. Paris, 135, juil.-sept., p. 65-85.
- BALANDIER, Georges. 1969. *Antropologia Política*. São Paulo: Difusão Européia do Livro/EDUSP.
- BALANDIER, Georges. 1982. *O Poder em Cena*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- BEVILAQUA, Ciméa. 1998. "Imposto de Renda e contribuintes de camadas médias: notas sobre a sonegação". In: *Cadernos de Campo*. São Paulo, 7, p. 13-31.
- BOURDIEU, Pierre. 1989. *O Poder Simbólico*. Lisboa / Rio de Janeiro: Difel / Bertrand Brasil.
- BOURDIEU, Pierre. 1996. *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- BRASIL. Decreto n.º 36.773, de 13 de janeiro de 1955. Aprova o regulamento para a cobrança e fiscalização do Imposto de Renda. Diário Oficial, seção I, 17 de janeiro de 1955.
- CHEVALIER, Jean e GHEERBRANT, Alain. 1989. *Dicionário de Símbolos - Mitos, sonhos, costumes, gestos, formas, figuras, cores, números*. 2 ed. Rio de Janeiro: José Olympio.
- COHEN, Abner. 1978. *O Homem Bidimensional: A Antropologia do Poder e o Simbolismo em Sociedades Complexas*. Rio de Janeiro: Zahar.
- COLSON, Elizabeth. 1985. "Antropología Política". In: LLOBERA, José R. (ed.). *Antropología Política*. 2 ed. Barcelona: Anagrama.
- DA MATTA, Roberto. 1983. *Carnavais, Malandros e Heróis - Por uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- DIAS NETO, João. 1984. *Um estudo do grau de progressividade do Imposto de Renda - Pessoa Física no Brasil: 1975-1981*. Brasília: ESAF.
- FAORO, Raymundo. 1991. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 9 ed. São Paulo: Globo. 2 v.
- FOUCAULT, Michel. 1989. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. 7 ed. Petrópolis: Vozes.
- FOUCAULT, Michel. 1996. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau.
- GEERTZ, Clifford. 1991. *Negara: o Estado Teatro no Século XIX*. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/ Bertrand Brasil.
- HABERMAS, Jürgen. 1984. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. 1982. *Raízes do Brasil*. 15 ed. Rio de Janeiro: José Olympio.
- KANT DE LIMA, Roberto. 1990. "Constituição, direitos humanos e processo penal inquisitorial: Quem cala, consente?". In: *Dados*. Rio de Janeiro, 33, 3, p. 471-488.
- KANT DE LIMA, Roberto. 1991. "Ordem Pública e Pública Desordem: Modelos Processuais de Controle Social em uma Perspectiva Comparada (inquérito e Jury system)". In: *Anuário Antropológico*. Brasília, 88, p. 21-44.
- SCHWARTZ, Stuart B. 1979. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*. São Paulo: Perspectiva.
- SIMMEL, George. 1983. *George Simmel: sociologia*. São Paulo: Ática.
- SHIRLEY, Robert. 1987. *Antropologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva.
- SKIDMORE, Thomas. 1976. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Abstract: In 1939, the income tax investigation has been established in Brasil. Since then many practices, in the aim to control and convince the taxpayer to pay income tax, have been developed. This article shows some of the investigation procedures and analyzes how they turn into punitive practices, although they are considered educative practices. There will be discussed the two most famous cases, which have led to the property Brazilian public life in the Fifties.

Uniterms: Income tax, investigation, tax fraud, publicity, punishment.

Aceito para publicação em 25 de agosto de 1998.