

# A Política Tributária de Caio Prado Júnior na Constituinte Paulista

Renata Bastos da Silva\*

O estudo da formação de políticas de tributação só recentemente tem atraído interesse na área das ciências sociais<sup>1</sup>. E isso, motivado pelas transformações estruturais ocorridas na década de 1980 no que se refere à política de redução do papel do Estado na economia, num quadro de crise fiscal, que acabou por conferir grande destaque às questões relativas à taxação. Desta forma, tais perspectivas inauguraram uma conjuntura internacional de grande envergadura, onde reformas tributárias importantes foram implementadas nos países capitalistas avançados na década de 1980 e início da década de 1990. Na Ibero-América, a primeira leva de reformas teve lugar no início da década de 1960. Após um longo interstício, assistiu-se, recentemente, a uma onda de reformas tributárias igualmente importantes, podendo-se identificar nessa segunda leva de reformas um momento importante de redefinição estrutural dos sistemas tributários na Ibero-América<sup>2</sup>.

As iniciativas de reforma no campo tributário no período recente são numerosas e, efetivamente, sugestivas da importância que esse tema passa a ter na agenda pública brasileira. No período que vai da Constituinte de 1986 aos nossos dias assiste-se a episódios importantes de iniciativas de reforma tributária. Do governo Collor ao governo Lula, o conjunto de medidas recomendadas para a área tributária não parou de ser sugerido. Assim, o envolvimento que acabou por se estabelecer entre um intelectual da envergadura de Caio Prado Júnior e a política tributária na Constituinte do Estado de São Paulo em 1947 constitui uma novidade para os estudiosos que se debruçaram

sobre estes temas, até mesmo para aqueles que se dedicaram à compreensão seja de um aspecto seja de outro.

Se as pistas não são várias, não há como se cobrar, até o momento, um balanço da amplitude e do sentido deste encontro. E é justamente este o nosso objetivo: retomar as respectivas partes em questão, articulando-as em um novo conjunto. A idéia é examinar as várias faces da entrada de Caio Prado Júnior no universo da política tributária. Levando adiante algumas pistas lançadas e procurando outras, o nosso intuito é mostrar que os primeiros passos de uma política tributária de esquerda no Brasil são dados segundo a orientação de um roteiro previamente traçado por Caio Prado Júnior.

Mas, é bom frisar, que a entrada de Caio Prado Júnior no campo da política tributária não é apenas um encontro fortuito. Além de representar uma espécie de iniciação da esquerda brasileira neste campo – encontro inaugural, portanto –, é através dele que Caio Prado Júnior define o seu lugar como intérprete da política e da sociedade brasileira. Como procuraremos mostrar, é no debate com as outras propostas tributárias que o sociólogo problematiza o seu olhar sobre o tema – logo, a sua identidade – na busca da “*revolução brasileira*”, estabelecendo aí um patamar de observação. Ao dizer isto, entretanto, o nosso propósito é mostrar que foi no corpo a corpo com as demais propostas políticas tributárias e com os seus maiores expoentes que Caio Prado Júnior reafirma sua leitura do Brasil e define a sua posição como analista.

\* Doutoranda do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, onde desenvolve a tese intitulada: O Constituinte Caio Prado Júnior & A Questão Agrária Brasileira. Mestre em História na área de História e Cultura Política pela Universidade Estadual Paulista – Campus de Franca e bacharel em Economia pela Universidade Fluminense. É diretora do Núcleo de Estudos Antonio Gramsci. (rerota@nitnet.com.br)

O encontro entre Caio Prado Júnior e a política tributária pode ser aferida a partir de uma série de indícios: a perspectiva crítica adotada na leitura da *História econômica do Brasil*, sobretudo na história dos impostos e do sistema tributário brasileiro; nas campanhas eleitorais onde se ofereceu como candidato em 1945 e 1946 pelo PCB; e, *last but not least*, na sua atuação como constituinte paulista em 1947.

## HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL

Poucos sabem que do seu exílio na Europa da década de 1930, Caio Prado Júnior vai pedir aos seus que lhe enviem a *História econômica do Brasil* de Roberto Simonsen.

Publicada no ano do Estado Novo pelo presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) essa obra introduz o problema da tributação a partir do tema do *déficit* da Colônia frente à Metrópole. Em suas palavras: “*Estudando a história econômica do Brasil, verificaremos os períodos em que a colônia, em seus primeiros passos, foi deficitária à Coroa portuguesa. Apontaremos as fases em que determinadas zonas econômicas deram saldo real em sua exploração, enquanto outras se apresentavam em situação deficitária.*”<sup>3</sup>

Tendo esse parâmetro como ponto de partida Simonsen não se oporá à instalação da ditadura do Estado Novo por Vargas e durante a vigência desse regime, acabou por ser um ativo colaborador do governo, destacando-se nos trabalhos de órgãos técnicos governamentais voltados ao fomento das atividades econômicas.

Caio Prado Júnior acompanha atentamente a trajetória de Simonsen, inclusive no fatídico 1942, uma vez que o mesmo é nomeado para o conselho consultivo da Coordenação de Mobilização Econômica, órgão federal que desempenhou importante papel na condução da economia brasileira no contexto da Segunda Guerra Mundial. Sabe-se também que Caio Prado Júnior mobiliza um ponto comum ao de Simonsen na exposição e elaboração da sua *História econômica do Brasil* chegando alguns desavisados a censurá-lo por supostamente usá-lo quando apresenta a tese do “capitalismo colonial”<sup>4</sup>.

A despeito das possíveis convergências entre eles a respeito de algum ponto são as diferenças mais substantivas entre Caio Prado Júnior e Roberto Simonsen que chamam atenção e elas aparecem na avaliação sobre como superar as heranças le-

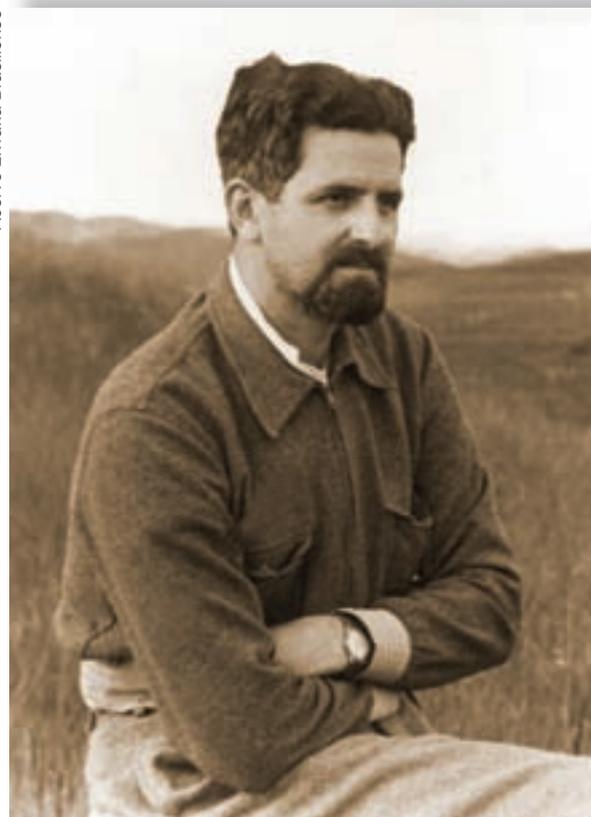
gadas pela colonização e, mais especificamente, como entender a tributação. Enquanto o primeiro autor dá uma maior importância ao tema, já que ressalta a incapacidade de se mudar a orientação da tributação na economia desde a colônia, o segundo ressalta o sentido da modernização conservadora dos impostos.

De certa maneira, *História econômica do Brasil, 1500-1820* está presa ao passado patrimonial, enquanto que *História econômica do Brasil* está deseiosa de construir o país do futuro.

Caio Prado Júnior ressalta que a República herdou do Império boa parte do sentido da estrutura tributária que esteve em vigor até a década de 1930. Sendo a economia eminentemente agrícola e extremamente aberta, a principal fonte de receitas do governo durante o Império era o comércio exterior, particularmente o imposto de importação que, em alguns exercícios, chegou a corresponder a cerca de 2/3 da receita do governo. Às vésperas da proclamação da República este imposto era responsável por aproximadamente metade da receita total do governo.

Caio Prado Júnior aponta que a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 adotou, sem maiores modificações, a composição do sistema tributário existente ao final do Império. Porém, tendo

Acervo Livraria Brasileira



Caio Prado Junior, na cidade paulista de Campos do Jordão, em 1943

em vista a adoção do regime federativo, era necessário equipar os estados e municípios de receitas que lhes permitissem a existência efetiva e operacional. Foi adotado o regime de separação de fontes tributárias, sendo discriminados os impostos de competência exclusiva da União e dos estados. À União couberam privativamente o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais; aos estados, foi concedida a competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos. Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais de forma a assegurar-lhes as suas presenças autenticamente. Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias<sup>5</sup>.

Observa *História econômica do Brasil* que os impostos discriminados na Constituição são tributos sobre o comércio exterior ou impostos tradicionais sobre a propriedade ou sobre a produção e as transações internas. Existiam ainda à época da proclamação da República impostos sobre vencimentos pagos por cofres imperiais e sobre benefícios distribuídos por sociedades anônimas. Rendas de diversas outras fontes foram incorporadas à base tributária durante as primeiras décadas da República mas, somente a partir de 1924, o governo instituiu um imposto de renda geral<sup>6</sup>. Quanto à tributação de fluxos internos de produtos, desde 1892 foi estabelecida a cobrança de um imposto sobre o fumo. Ainda antes do final do século a tributação foi estendida a outros produtos, estabelecendo-se o imposto de consumo. No exercício de 1922 foi criado o imposto sobre vendas mercantis, mais tarde denominado *imposto de vendas e consignações* e transferido para a órbita estadual.

Caio Prado Júnior nota que durante todo o período anterior à Constituição de 1934, o imposto de importação manteve-se como a principal fonte de receita da União. Até o início da Primeira Guerra Mundial, ele foi responsável por cerca de metade da receita total da União, enquanto o imposto de consumo correspondia a aproximadamente 10% da mesma. A redução dos fluxos de comércio exterior devido ao conflito obrigou o governo a buscar receita através da tributação de bases domésticas. Cresceu então a importância relativa do imposto de consumo e dos diversos impostos sobre rendimentos, tanto devido ao crescimento da receita destes impostos – definitivo para o

primeiro e temporário no segundo – como à redução da arrecadação do imposto de importação. Terminada a Guerra, a receita do imposto de importação tornou a crescer, mas sua importância relativa continuou menor que no período anterior (em torno de 35% da receita total da União na década de 1920 e início dos anos de 1930). Na órbita estadual, o imposto de exportação era a principal fonte de receita, gerando mais que 40% dos recursos destes governos.

Cabe notar que este imposto era cobrado tanto sobre as exportações para o exterior como nas operações interestaduais. Outros tributos relativamente importantes eram o imposto de transmissão de propriedade e o imposto sobre indústrias e profissões. O último era também a principal fonte de receita tributária municipal, secundado pelo imposto predial.

*História econômica do Brasil* não deixa passar que a Constituição de 1934 e diversas leis desta época promoveram importantes alterações na estrutura tributária do país, deixando-o em condições de ingressar num novo momento da história dos sistemas tributários, aquela em que predominam os impostos internos sobre produtos. As principais modificações ocorreram nas órbitas estadual e municipal. Os estados foram dotados de competência privativa para decretar o *imposto de vendas e consignações*, ao mesmo tempo em que se proibia a cobrança do imposto de exportações em transações interestaduais e limitava-se a alíquota deste imposto a um máximo de 10%. Quanto aos municípios, a partir da Constituição de 16 de julho de 1934, passaram a ter competência privativa para decretar alguns tributos<sup>7</sup>. Outra inovação da Constituição de 1934 foi repartir a receita de impostos entre diferentes esferas de governo. Tanto a União como os estados mantiveram a competência para criar outros impostos, além dos que lhes eram atribuídos privativamente, mas tais impostos seriam arrecadados pelos estados que entregariam 30% da arrecadação à União e 20% ao município de onde originasse a arrecadação. Também o imposto de indústrias e profissões, cobrado pelos estados, teria sua arrecadação repartida entre estados e municípios, cabendo a cada um metade da mesma.

Caio Prado Júnior, no exílio, fica sabendo que a Constituição de 10 de novembro de 1937 pouco modificou o sistema tributário estabelecido pela Constituição anterior.

Interessante observar como *História econômica do Brasil*<sup>8</sup> mostra que em relação a 1934, 1937

impõem aos estados a perda da competência privativa para tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão e aos municípios a competência para *tributar a renda das propriedades rurais*. Por outro lado, o campo residual passou a pertencer somente aos estados, sem qualquer repartição da arrecadação. Em 1940, a Lei Constitucional n.º 3 vedou aos estados o lançamento de tributos sobre o carvão mineral nacional e sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e a Lei Constitucional n.º 4 incluiu na competência privativa da União o imposto único sobre a produção, o comércio, a distribuição, o consumo, a importação e a exportação de carvão mineral e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem<sup>9</sup>.

Em face das limitações impostas à cobrança do imposto de exportação pela Constituição de 1934, o *imposto de vendas e consignações* tornou-se rapidamente a principal fonte de receita estadual correspondendo, no início da década de 1940, a cerca de 45% da receita tributária dos estados, enquanto a participação do imposto de exportação caía para pouco mais que 10%, inferior às dos impostos de transmissão **inter vivos** e de indústrias e profissões.

Assim, como se vê, Caio Prado Júnior às vésperas de sua campanha eleitoral para a constituinte de 1946, se encontrava muito bem informado sobre os caminhos e descaminhos do nosso sistema tributário. Pois, para além de um interesse específico que mereceria um tratamento à parte, esse temário, afinal, trata de um ponto de *inflexão* definidora dos rumos do país e da sua esquerda dentro e fora da estrutura do mundo.

## AS PROPOSTAS DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO CANDIDATO CAIO PRADO JÚNIOR

O processo de formação da agenda da reforma tributária dos anos da redemocratização representa, em grande medida, uma tentativa de desconstrução da agenda que balizou os trabalhos após a Constituição de 1937. Fortemente autoritária, complexa e expansionista do ponto de vista das instituições fiscais, e em nada redistributiva e inclusiva do ponto de vista social, essa agenda vai gradativamente cedendo lugar a uma agenda balizada pela necessidade de integração competitiva ao mercado internacional, simplificação e harmonização tributária, recuperação da capacidade fiscal e tributária da Federação, e enfoque atuarial do financiamento da política social.

O processo do autoritarismo fiscal no Brasil também apresenta um *timing* específico que teve

fortes repercussões sobre a formação da nova agenda tributária. O arresto fiscal pela União caminhou *pari passu* ao processo de estabilização autoritária política. Devido a essa *vinculação viciosa*, os efeitos perversos dela sobre o federalismo fiscal pós-Constituição de 1937 – dentre os quais a submissão absoluta das finanças estaduais e municipais – assumiram grande relevância na agenda pública da redemocratização.

O arranjo institucional na área tributária decorrente da Constituição de 1937 significou, efetivamente, uma transferência real de renda dos estados e municípios para a União. Neste processo, os municípios foram os mais prejudicados, ocorrendo uma substancial perda relativa da sua participação na receita fiscal do país.

Desta forma, o tema dominante das elites políticas, empresariais e burocráticas em relação às normas constitucionais autoritárias referia-se ao estrangulamento dos recursos para estados e municípios com o peso das suas obrigações constitucionais correspondentes. Em outras palavras, os municípios perderam recursos, mas foram mantidos os mesmos encargos.

Embora os municípios permanecessem praticamente com as mesmas atribuições anteriores à promulgação da Carta de 1937, a sua incapacidade de manter os níveis históricos de investimentos em infra-estrutura e em políticas sociais acarretou uma espécie de “intervenção selvagem” em suas atividades pelo governo federal. Em função desse *status quo*, o acirramento do comportamento autoritário do Tesouro Nacional acompanhou uma forte deterioração das contas públicas e diminuição dos graus de liberdade fiscal do próprio governo federal. Nesse contexto, os estados e municípios passaram a se constituir em atores institucionais privilegiados do conflito fiscal federativo e intragovernamental.

Com isso a área fazendária e de planejamento do governo federal passou a se mobilizar em torno da questão da rigidez orçamentária. O governo federal decidiu patrocinar iniciativas que visavam reter ainda mais as parcelas das transferências constitucionais aos estados e municípios e retirar parcelas dos recursos que compunham as fontes dessas transferências. Essa disputa federativa se desenrolou gradativamente e ganhou certa permanência com a Segunda Guerra Mundial. Pela importância que essa disputa vinha assumindo, podemos afirmar que ela se constituiu numa dimensão essencial do conflito político, fiscal e distributivo brasileiro,



**Caio Prado recebendo seu diploma de deputado estadual das mãos do desembargador Mário Guimarães**

se tornando uma agenda fortíssima na redemocratização.

No plano federativo mais amplo, observou-se forte expansão do gasto e do endividamento dos governos estaduais. Dispondo de instrumentos para ampliar suas dívidas mobiliárias, os estados buscaram permanentemente escapar ao controle das autoridades monetárias. A questão das finanças subnacionais gradativamente passou a ter grande visibilidade na agenda pública, como fonte de ingovernabilidade fiscal.

Esse é o pano de fundo sobre o qual se formou as propostas de política tributária no período pós-Estado Novo. Essas propostas estavam ancoradas na idéia de ingovernabilidade fiscal, patologias fiscais associadas aos excessos do autoritarismo tributário (endividamento dos estados, guerra fiscal, entre outros) e colapso fiscal dos municípios.

Além disso, a busca de uma nova agenda se baseava também nos requisitos empresariais da redução da carga fiscal global – a redução dos impostos do país. Estas idéias passaram a compor o repertório intelectual dominante na nova agenda e sinalizava a necessidade de redução das contribuições sociais, de desoneração das exportações e de eliminação dos impostos cumulativos.

É contra esta pauta que Caio Prado Júnior vai se apresentar como candidato entre 1945 (deputado federal) e 1947 (deputado estadual). Sua plataforma, esboçada preliminarmente em *História econômica do Brasil*, com o andamento das con-

junturas eleitorais, vai num crescendo em dramaticidade e conteúdo. Caio Prado Júnior, ao recuperar as raízes históricas da análise da questão tributária brasileira, acaba por remeter à própria constituição das sociedades capitalistas.

Para tal, Caio Prado Júnior constrói seus antecedentes históricos partindo dos contratualistas, chegando até Keynes, entendendo desde sempre que a relação entre o poder conferido ao Estado de tributar e os efeitos decorrentes da execução deste ato – sobre produção, consumo e distribuição de renda – constituiu uma área do conhecimento que possui raízes profundas nas ciências social e econômica<sup>10</sup>.

Na idéia do Contrato Social, formulada e desenvolvida pelos pensadores da formação do Estado Moderno – Hobbes e Locke –, o pagamento de tributos dos súditos ao soberano é o elemento básico para a sua constituição. É através deste mecanismo - o imposto – que se financia o Estado, permitindo a este se armar para providenciar a defesa dos súditos de agressões externas, o que em última instância vem a ser o motivo racional elementar (comum aos dois autores) pelo qual os indivíduos abrem mão de sua individualidade natural e constituem uma sociedade.

É interessante notar que a visão desses contratualistas corresponderia, na teoria moderna da tributação, ao princípio do benefício. Este princípio postula que um sistema tributário é equitativo se o contribuinte recebe serviços públicos correspondentes ao volume de impostos que paga<sup>11</sup>.

Em contrapartida, a concepção do problema elaborada pelo contratualismo de Rousseau e, posteriormente, reconduzida por John Stuart Mill estaria vinculada ao princípio da capacidade de pagamento, segundo o qual indivíduos com capacidades iguais devem pagar montantes de impostos iguais, enquanto que aqueles com capacidades diferentes devem ser tributados diferenciadamente<sup>12</sup>. Nas palavras de Rousseau:

*“(...) quanto à igualdade, não se deve entender por essa palavra que sejam absolutamente os*

*mesmos os graus de poder e de riqueza, mas, quanto ao poder, que esteja distanciado de qualquer violência e nunca se exerça senão em virtude do posto e das leis e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar um outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constrangido a vender-se; o que supõe, nos grandes, moderação de bens e de crédito e, nos pequenos, moderação da avareza e da cupidez.*

*Tal igualdade, dizem, é uma quimera do espírito especulativo, que não pode existir na prática. Mas, se o abuso é inevitável, segue-se que não precisemos pelo menos regulamentá-lo? Precisamente por sempre tender a força das coisas a destruir a igualdade, a força da legislação deve sempre tender a mantê-la.”<sup>13</sup>*

Na economia política clássica, Caio Prado Júnior vai buscar nas obras de Adam Smith e de John Stuart Mill as maiores contribuições à questão distributiva implícita na tributação.

Em *A Riqueza das Nações*, ao se referir aos princípios gerais de acordo com os quais todos os impostos devem se ajustar, Adam Smith enunciou como princípio geral que a equidade deve

ser uma meta do sistema tributário, tanto pelo critério do benefício – visto naquela sentença como a proteção recebida pelo Estado –, como pelo da capacidade de pagamento, entendido como a renda com a qual ele contribui para esta proteção.

Já John Stuart Mill, em seus *Princípios de Economia Política*, sustentou que deve prevalecer a equidade em matéria de impostos pela razão básica de que assim deve ser em todas as questões de governo. Em suas palavras: “Assim como o governo não deve fazer distinção alguma entre pessoas ou classes no que respeita às reivindicações que estas possam fazer-lhe”, diz ele, “os sacrifícios que ele exija devem, por assim dizer, pressionar a todos por igual na medida do possível (...). A igualdade na imposição, como uma máxima na política, significa, por conseguinte, igualdade no sacrifício”<sup>14</sup>.

Cabe registrar, que é neste ponto da sua reflexão, que Caio Prado Júnior chega a Karl Marx. Com a sua fina percepção, recolhe de *O Manifesto Comunista* que, dentre as medidas que necessariamente teriam que ser tomadas pelas classes subalternas em países avançados quando estas alcançassem a posição de classe governante (de-

Acervo Maria Cecília Naclério Homem



**Instalação da Assembléia Constituinte de 1947. Na primeira fileira o deputado Vicente de Paula Lima (UDN), na segunda, ocupada pela bancada comunista, estão os deputados João Sanches Segura e Mautílio Muraro – entre eles, na fileira detrás, o também comunista João Taibo Cadorniga – , ainda na segunda fileira, estão os deputados Caio Prado Junior, Estocel de Moraes e Milton Cayres de Brito, todos do PCB**

pois de vencida a “batalha da democracia”), para revolucionar o mundo burguês, estariam, além da abolição da propriedade da terra e de todo direito de herança, entre outras medidas, um pesado imposto progressivo<sup>15</sup>.

Desnecessário dizer que Caio Prado Júnior tem em mente tal passagem para a sua interpretação do Brasil e de como ela vai se deparar com os diagnósticos de fins do século XIX e início do século XX, derivados do desenvolvimento da abordagem teórica marginalista, no âmbito da chamada economia neoclássica, que se constituíram as bases da moderna teoria da tributação aqui e em alhures. Caio Prado Júnior notará que é nesta escola do pensamento econômico que a análise da questão da tributação e de seus reflexos distributivos passa a remeter à introdução de componentes de progressividade na incidência tributária. A equidade no tratamento tributário dos contribuintes é tratada sob a ótica da perda de utilidade a que os indivíduos são submetidos ao serem tributados. É na escola econômica neoclássica que ganham corpo as teorias de tributação progressiva que, a partir da revolução empreendida por Keynes, vêm permeando as discussões sobre incidência tributária até hoje.

Assim, ao fim e ao cabo identificamos, grosso modo, as duas grandes correntes de pensamento na interpretação do problema tributário no período entre 1945 e 1947. Uma, a dominante, em que os aspectos distributivos da incidência tributária em uma economia são relegados a segundo plano ou, no máximo, considerados apenas de maneira implícita no desenho do sistema arrecadador. Nesta visão, assumia-se que, para uma dada distribuição de renda, a tributação deve ter sua interferência restringida, no sentido de minimizar as perdas de eficiência econômica decorrentes da incidência do tributo.

A segunda, minoritária e onde Caio Prado Júnior era seu formulador e expoente, explicita que a tributação deve ter, necessariamente, uma função redistributiva na economia. A distribuição de renda se coloca, assim, como uma variável a ser determinada pela configuração do sistema tributário. Neste sentido, esta concepção assume que os princípios de equidade e de justiça fiscal devem figurar entre os objetivos principais no desenho ou na reforma de sistemas tributários.

Todavia, infelizmente é forçoso reconhecer que as discussões nas campanhas constituintes de 1945 e 1947, quanto à questão tributária no país, estiveram muito distantes dos grandes debates que

tais perspectivas teóricas e políticas impunham para o tratamento do assunto. Neste sentido, é desapontador para nós analistas constatarmos que se perdeu (quicá hoje não estarmos indo pelo mesmo caminho) uma rara oportunidade de se aproveitar dois movimentos convergentes à época - a reforma tributária e o clima favorável ao tratamento das questões sociais oriundas ambas do processo de redemocratização - para operar transformações de monta na estrutura distributiva brasileira.

### **A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE CAIO PRADO JÚNIOR NA CONSTITUINTE PAULISTA**

---

Como desenlace da campanha de 1945, a Constituição de 18 de setembro de 1946 trouxe poucas modificações no que concerne ao elenco de tributos utilizados no país. Ela mostra, entretanto, a intenção de aumentar a dotação de recursos dos municípios. Dois novos impostos são adicionados à sua área de competência: o imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (imposto do selo municipal) e o imposto de indústrias e profissões, o último pertencente anteriormente aos estados, mas já arrecadado em parte pelos municípios. Estas unidades de governo passam também a participar (excluídos os municípios de capitais) de 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e de 30% do excesso sobre a arrecadação municipal da arrecadação estadual (exclusive imposto de exportação) no território do município, bem como do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais do país, de competência da União.

Os estados, que haviam perdido em 1940 o direito de tributar os combustíveis, passaram também a ter participação no imposto único, mas cederam integralmente o imposto de indústrias e profissões aos municípios e tiveram a alíquota máxima do imposto de exportação limitada a 5%. A competência residual voltou a ser exercida pela União e pelos estados, estes recolhendo os impostos que viessem a ser criados e entregando 20% do produto da arrecadação à União e 40% aos municípios.

Assim, embora não tenha promovido uma reforma da estrutura tributária, a Constituição de 1946 modificou profundamente a *discriminação de rendas* entre as esferas do governo, institucionalizando um sistema de transferências de impostos<sup>16</sup>.

A intenção da Constituição de 1946 de reforçar as finanças municipais não se transformou em realidade por diversos motivos. Primeiro, a maioria

dos estados jamais transferiu para os municípios os 30% do excesso de arrecadação. Segundo, as cotas de IR só começaram a ser distribuídas em 1948 e eram calculadas em um ano, com base na arrecadação do período anterior, para distribuição no ano seguinte; em conseqüência, os municípios recebiam cotas cujo valor real já fora corroído pela inflação. Terceiro, estas cotas (e, mais tarde, as do imposto de consumo) eram distribuídas igualmente entre os municípios, o que gerou, através de desmembramentos, um rápido crescimento do número dos mesmos. Com essa situação instalada o constituinte paulista Caio Prado Júnior entendia que a Constituição de 1946 não desenhara uma ordem institucional e federativa significativamente distinta da anterior. Ainda que voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 1946 optaram pela combinação de sistema presidencialista de governo com organização federativa do Estado nacional que, já naquela época, não era nada comum entre as democracias contemporâneas.

O constituinte Caio Prado Júnior, vice-líder da bancada do PCB, entendia ainda que no Brasil, ademais, essa combinação foi acompanhada de

uma significativa variedade no que concernia aos sistemas tributários e partidários de cada estado e região. Tínhamos então em nosso país não só a possibilidade de reprodução do presidencialismo no nível estadual, o que de imediato suscitava a possibilidade do problema do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo neste nível de governo, mas também a diversidade de experiências quanto ao desenvolvimento do sistema partidário.

Os principais efeitos da combinação desses aspectos na nossa redemocratização do pós-Segunda Guerra são a configuração de um quadro institucional de grande complexidade e um enorme desafio para os políticos.

O constituinte Caio Prado Júnior vai mobilizar justamente esta complexa trama para tentar introduzir no sistema tributário do Estado de São Paulo a diminuição da concentração dos impostos sobre o consumo e em contrapartida dirigir o ajuste para a propriedade territorial rural<sup>17</sup>.

Para isso Caio Prado Júnior responsabilizava essa concentração pelos problemas financeiros

Acervo Maria Cecília Naclério Homem



*Reunião da Comissão Especial de Constituição, em 18 de abril de 1947. Sentados à mesa estão os deputados Padre Carvalho, Sebastião Carneiro, Epaminondas Lobo, Motta Bicudo, Pinheiro Júnior – em pé, o jornalista Sólton Borges dos Reis – Milton Cayres de Brito, Lincoln Feliciano, Brasília Machado, Caio Prado Junior, Bravo Caldeira, Loureiro Junior e Osny Silveira*

da gestão do estado, e também pelo risco permanente de enfraquecimento do sistema federativo, além dos atrasos burocráticos e de processo decisório, corrupção e desperdício. Os outros objetivos da política tributária do constituinte Caio Prado Júnior eram: a) fortalecer as finanças municipais; b) democratizar as responsabilidades; c) redistribuir recursos, dando tratamento privilegiado às regiões menos desenvolvidas; e, d) tornar o sistema tributário mais transparente e acessível à cidadania<sup>18</sup>.

Se compararmos a estrutura tributária proposta pelo constituinte Caio Prado Júnior e a que acabou sendo aprovada, encontramos o seguinte: a) as mudanças na moldura do sistema tributário ocorridas entre o primeiro e o estágio final do processo constituinte foram pequenas no que se refere aos impostos estaduais, o que indica uma hegemonia clara em relação às perdas tributárias para o consumo; b) as disputas entre os conservadores e os democratas foram acirradas, o que explica as inúmeras mudanças ao longo do processo; e, c) a propriedade da terra foi preservada, o que significa que os conservadores tiveram mais poder na hora da decisão<sup>19</sup>.

O constituinte Caio Prado Júnior, ao término dos seus trabalhos, concluiu que as questões relacionadas com a organização do Estado e com o sistema tributário durante o processo constituinte foram menos voltadas para formular e implementar políticas públicas e mais para atender a demandas locais, regionais, corporativas e individuais. Mas, o próprio Caio Prado Júnior assinalaria que essas características não eram uma idiossincrasia brasileira.

Contudo, apesar da assembléia constituinte paulista de 1947 ter sido, por natureza, paroquial, Caio Prado Júnior defendeu até as suas últimas forças os interesses dos eleitores. Apesar de uma certa desconfiança existente que pairava no ar, os constituintes hegemônicos assumiram o risco de aumentar o poder do governador. Mas era um risco calculado. Havia, na surdina, a cassação de registros partidários e, no limite, de mandatos e de eleições. Tudo para confirmar o conteúdo localista, regionalista, corporativizado e individualizado de diversos aspectos da Assembléia Constituinte Paulista. Daí que a denúncia de Caio Prado Júnior era formulada nos seguintes termos:

1) Os constituintes abraçaram um modelo anti-popular para a questão tributária, para acabarem

por repetir muito do que era caro ao regime dos interventores estadonovistas.

2) Em nome da restauração do federalismo e das finanças estaduais, muitas medidas foram atropeladas e não negociadas, daí os conflitos e as tensões decorrentes desses dois institutos ultrapassarem a questão da política-administrativa para as esferas das questões de políticas partidárias.

3) A opção preferencial pelo conservadorismo tributário teve duas conseqüências principais: a) promoveu uma modernização da esfera estadual; e, b) limitou a possibilidade de enfrentar questões candentes, como a adoção de mecanismos capazes de promover uma melhor equalização fiscal entre o estado e os municípios, isso para não falar da cidadania.

A opção pelo conservadorismo tributário mostrava também o caráter consociativo do federalismo brasileiro e da própria redemocratização.

E, para finalizarmos, cabe reter que a política tributária do constituinte Caio Prado Júnior implicava benefícios difusos e perdas concentradas - o padrão exatamente oposto àquele que acabou por prevalecer. Como explicar que uma política tributária com esse perfil fosse derrotada, na medida em que enfrentou forte resistência por parte de diversos grupos?

A resposta é que não ocorreu a difusão desse novo paradigma de política de tributação e, por conseguinte, não produziu um consenso entre grupos de interesse na esfera pública em torno da "boa política pública". Claro que essa explicação contrasta com a própria experiência da constituinte paulista de 1947, pois, embora se observe, nesse caso, um papel igualmente importante das elites e da burocracia estadual - e alguma convergência programática entre as propostas no âmbito mais geral -, verificou-se grande dissenso com raízes nos elementos consociativos da estrutura federativa brasileira e da redemocratização. Na realidade, Caio Prado Júnior é derrotado por que a questão federativa subsumiu as questões relativas à tributação da propriedade e da renda. Essa conclusão é que levou Caio Prado Júnior a sugerir que a questão federativa estava no cerne do conflito distributivo e, por extensão, do conflito político no país à época, quiçá nos dias que correm.

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2003 - 12 de junho de 2004

## NOTAS

<sup>1</sup> Sobre essa tendência recente ver BEAM, David R., CONLAN, Timothy J. e WRIGHTSON, Margaret T. Solving the Riddle of Tax Reform: Party Competition and the Politics of Ideas. *Political Science Quarterly*, Vol. 105, N.º 2, Summer, 1990; e, BOYLAN, Delia M. Taxation and Transition: The Politics of The 1990 Chilean Tax Reform. *Latin American Research Review*, Vol. 31, N.º 1, 1996.

<sup>2</sup> Cf. BIRD, Richard M. Tax Reform in Latin América: A Review of Some Recent Experiences. *Latin America Research Review*, Vol. 27, N.º 1, 1992.

<sup>3</sup> Cf. SIMONSEN, Roberto C. *História econômica do Brasil, 1500-1820*. São Paulo, Editora Nacional, 1937, 2 v.

<sup>4</sup> Cf. TOPALOV, Christian. *Estruturas agrárias brasileiras*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1978.

<sup>5</sup> Cf. Constituição de 24 de fevereiro de 1891, arts. 7º, 9º, 10, 11, 12 e 68. A reforma constitucional de 7 de setembro de 1926 não alterou as disposições referentes à tributação.

<sup>6</sup> Cf. Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923.

<sup>7</sup> Imposto de licenças, imposto predial e territorial urbano, imposto sobre diversões públicas e *imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais*, além de taxas sobre serviços municipais.

<sup>8</sup> Cf. PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1945.

<sup>9</sup> Lei Constitucional n.º 3, de 18 de setembro de 1940, e Lei Constitucional n.º 4, de 20 de setembro de 1940.

<sup>10</sup> Caio Prado Júnior sabia que uma resenha ampla e aprofundada da vasta literatura que tratava da tributação e seus impactos distributivos era tarefa complexa, que certamente fugiria aos objetivos de uma campanha política eleitoral. Entretanto, pretendeu, por conseguinte, tão-somente fornecer uma idéia de como esta questão era antiga nas teorias sociais e econômicas, indicando que as discussões na literatura a época possuíam sólidas bases.

<sup>11</sup> Sobre a questão da tributação nos contratualistas Cf. PENA, M.V.J.V. O Surgimento do Imposto de Renda: Um Estudo sobre a relação entre Estado e Mercado no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, vol. 35, nº 3, 1992, p. 337-370.

<sup>12</sup> Importa reter que o critério do benefício negligencia, por assim dizer, o caráter redistributivo que o sistema tributário pode vir a ter. Este caráter, contudo, está explícito na abordagem da capacidade de pagamento.

<sup>13</sup> Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*, Capítulo X. 2. ed. São Paulo, Abril Cultural, 1978, (Os pensadores).

<sup>14</sup> Cf. MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política*, Livro V, Capítulo II, § 2. Fundo de Cultura Econômica, México, 1943.

<sup>15</sup> Cf. MARX, Karl & ENGELS, Friederich, *O Manifesto Comunista*, Capítulo 2. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

<sup>16</sup> Cf. LAFER, Horacio. Discriminação de Rendas. In: *Diário da Assembléia*. Rio de Janeiro, 26 de março de 1946. Horacio Lafer (1900-1965) foi Relator da Comissão de Investigação Econômica e Social.

<sup>17</sup> Cf. PRADO JÚNIOR, Caio. *Caio Prado Júnior - Parlamentar Paulista*. São Paulo, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, (Parlamentares Paulistas), 2003, p. 80-104.

<sup>18</sup> *Op. Cit.*, p. 104-111.

<sup>19</sup> Cf. PRADO JÚNIOR., Caio. Ainda a Questão Tributaria. In: *Anais da Assembléia Constituinte*. São Paulo, 68ª Sessão Ordinária em 12 de junho de 1947.