

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE CAIO PRADO JUNIOR NA CONSTITUINTE PAULISTA

Renata Bastos da Silva

RESUMO

O artigo pretende mostrar uma faceta da atuação do deputado constituinte Caio Prado Jr. na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 1947. Ele foi eleito deputado pelo Partido Comunista do Brasil. Em seu exercício parlamentar, foi um dos membros da Comissão Especial de Constituição durante a elaboração da Constituinte do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Caio Prado Jr.; Partido Comunista do Brasil (PCB); Constituinte Estadual de São Paulo de 1947; Reforma Tributária.

ABSTRAC

In this work we present a view of Caio Prado Jr's performance as a representative in the constituent assembly of the legislative body of São Paulo State in 1947. He was elected representative for Communist Party of Brazil. In his parliamentary practice, he was a member of the especial commissions that developed the Constitution of São Paulo State.

KEYWORDS: Caio Prado Jr.; Communist Party of Brazil (CPB); Constitution of São Paulo State of 1947; Tax Reform.

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 de um aspecto ou de outro. Se as pistas não são várias, não há como se cobrar, até o momento, um balanço da amplitude e do sentido desse encontro. 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 (1947a: 78).

* Uma primeira versão desse artigo foi publicada na revista do acervo histórico da Assembleia Legislativa de São Paulo: *Acervo Histórico*. n. 2. 2º Semestre de 2004. São Paulo: Imprensa Oficial. pp. 2- 11. A edição desse número da revista esgotou-se. Doutoranda do Curso de História Social da Universidade de São Paulo (USP). Professora substituta da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: renatabastosdasilva@gmail.com.

Todavia, 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 nesse campo – encontro inaugural, portanto –, é por meio 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 historiador problematiza o seu olhar sobre o tema – logo, a sua identidade – na busca da revolução brasileira, estabelecendo aí um patamar de observação. Ao dizer isso, 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 reafirmou sua leitura do Brasil e definiu a sua posição como analista.

Não obstante, sua proposta de reforma tributária na Constituinte de São Paulo tinha como objetivo a redistribuição do pagamento de impostos, pois o Imposto de Vendas e Consignações era responsável pela maior parte de arrecadação tributária para o Estado de São Paulo; no entanto, era a camada menos abastada da população que pagava esse imposto. Era, então, necessária, do ponto de vista do deputado comunista, a correção disso, cobrando das classes abastadas sua efetiva contribuição para o Estado. Essas classes eram compostas pelos grandes proprietários rurais, visto que o Estado de São Paulo, na década de 1940, tinha como base a produção agrícola do interior (1947a: 80).

O encontro entre Caio Prado Júnior e a política tributária pode ser aferido a partir de uma série de indícios: a perspectiva crítica adotada na leitura da História Econômica do Brasil (PRADO JR., 1976), sobretudo na história dos impostos e do sistema tributário brasileiro; nas campanhas eleitorais em que se ofereceu como candidato em 1945 e 1946 pelo Partido Comunista do Brasil (PCB); e, last but not least, na sua atuação como constituinte paulista em 1947.

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 perante a 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 (SIMONSEN, 1937).

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, acaba 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 - quando o Brasil entra no Segundo Conflito Mundial, ao lado dos Aliados - uma vez que o mesmo é nomeado para o conselho consultivo da Coordenação de Mobilização Econômica, órgão federal o qual cumpriu fundamental ação na direção da economia brasileira na conjuntura 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” (TOPALOV, 1978).

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 a atenção e elas aparecem na avaliação sobre como superar as heranças legadas pela colonização e, mais especificamente, sobre 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 de Caio Prado Júnior está desejosa 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, esse 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 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, conforme a Constituição Brasileira de 24 de fevereiro de 1891, nos seus artigos. 7º, 9º, 10, 11, 12 e 68. Destaca-se, ainda, que a reforma constitucional de 7 de setembro de 1926 não alterou as disposições referentes à tributação.

História Econômica do Brasil observa 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 – conforme Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923. 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 em decorrência do conflito obrigou o governo a buscar receita por meio da tributação de bases domésticas. Cresceu, então, a importância relativa do imposto de consumo e dos diversos impostos sobre rendimentos, tanto em relação ao crescimento da receita desses 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 desses 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 daquela época promoveram importantes alterações na estrutura tributária do país, deixando-o em condições de ingressar em um 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 tributos¹. 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.

É interessante observar como História Econômica do Brasil (PRADO JR., 1976) mostra que, em relação a 1934, o ano de 1937 impõe 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 nº 3 vedou aos Estados o lançamento de tributos sobre o carvão mineral nacional e sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e a Lei Constitucional nº 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 origem².

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 à dos impostos de transmissão **inter vivos** e de indústrias e profissões.

¹ 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.

² Lei Constitucional nº 3, de 18 de setembro de 1940, e Lei Constitucional nº 4, de 20 de setembro de 1940.

Assim, como se vê, Caio Prado Júnior, às vésperas de sua campanha eleitoral para a Constituinte de 1946, encontrava-se 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.

Não obstante, 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. Em virtude dessa vinculação viciosa, os efeitos perversos dela sobre o federalismo fiscal pós-Constituição de 1937 – entre os quais, a submissão absoluta das finanças estaduais e municipais – assumiu 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.

Dessa 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 em uma dimensão essencial do conflito político, fiscal e distributivo brasileiro, tornando-se uma agenda fortíssima na redemocratização.

No plano federativo mais amplo, notou-se intensa ampliação 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 (AZEVEDO & MELO, 1997).

Esse é o pano de fundo sobre o qual se formaram 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.

Do mesmo modo, a procura de uma nova agenda fundamentava-se, assim, nas condições empresariais da diminuição da carga fiscal global – a redução dos impostos do país. Estas reflexões passaram a fazer parte do repertório intelectual dominante na

nova agenda e apontava para a necessidade de diminuição das contribuições sociais, de desoneração das exportações e de eliminação dos impostos cumulativos (AZEVEDO, & MELO, 1997).

É contra esta pauta que Caio Prado Júnior vai se apresentar como candidato entre 1945 (deputado federal) e 1947 (deputado estadual); sendo assim, foi um dos candidatos do líder comunista, Luiz Carlos Prestes (MEDICI, 1999)³. Sua plataforma, esboçada preliminarmente em *História Econômica do Brasil*, com o andamento das conjunturas eleitorais, cresce 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 constroi 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.

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 da época possuíam sólidas bases.

Por exemplo, 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 por este 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.

³ Para maiores informações sobre Luiz Carlos Prestes sugerimos a visita ao *Memorial Coluna Prestes* inaugurado em 05 de outubro de 2001, localizado na Rua dos Girassóis s/nº, informações (63) 3218-2419, cidade de Palmas capital do Estado de Tocantins.

É interessante notar que a visão desses contratualistas corresponderia, na teoria moderna da tributação, ao princípio do benefício. Esse princípio postula que um sistema tributário é equitativo se o contribuinte recebe serviços públicos correspondentes ao volume de impostos que paga (PENA, 1992).

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 aqueles com capacidades diferentes devem ser tributados diferenciadamente. 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. (ROUSSEAU, 1978).

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 (MILL, 1943).

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* a concepção de que, entre as medidas que necessariamente teriam que ser tomadas pelas classes subalternas em países avançados quando estas alcançassem a posição de classe governante (depois de vencida a “batalha da democracia”), para revolucionar o mundo burguês, estaria, além da abolição da propriedade da terra e de todo direito de herança, entre outras medidas, um pesado imposto progressivo (MARX,& ENGELS, 1997).

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, em que se constituíram as bases da moderna teoria da tributação aqui e 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 da qual Caio Prado Júnior era seu formulador e expoente, explicita que a tributação deve ter, necessariamente, uma função redistributiva na economia. A distribuição de renda coloca-se, assim, como uma variável a ser determinada pela configuração do sistema tributário. Nesse 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. Nesse sentido, é desapontador para nós, analistas, constatarmos que se perdeu (quicá hoje estejamos 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.

Por conseguinte, como desenlace da campanha de 1945, a Constituição de 18 de setembro de 1946 trouxe poucas modificações no que se refere 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. Essas 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 mineral 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 (LAFER, 1946).

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 consequência, os municípios recebiam cotas cujo valor real já fora corroído pela inflação. Terceiro, essas cotas (e, mais tarde, as do imposto de consumo) eram distribuídas igualmente entre os municípios, o que gerou, por meio 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. Nesse sentido, cabe registrar uma das emendas apresentadas ao projeto de Constituição do Estado de São Paulo em 1947, pelos deputados comunistas Caio Prado Júnior e Taibo Cadorniga e pelo deputado Mario Beni do Partido Social Progressista - PSP; pois, nesta, há clara designação do Legislativo para o Executivo acerca do levantamento cartográfico do Estado de São Paulo, que, se feito aos moldes da justificativa da emenda número 96, ajudaria na efetiva cobrança do Imposto Territorial Rural (KAREPOVS, 2003: 40-41).

Não obstante, 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 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 (PRADO JR., 1947b: 542-543).

Para isso, Caio Prado Júnior responsabilizava essa concentração pelos problemas financeiros 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 (KAREPOVS, 2003: 104-111).

Se compararmos a estrutura tributária proposta pelo constituinte Caio Prado Júnior e a que acabou sendo aprovada, encontramos o seguinte, de acordo com o registrado nos Anais da Assembléia Constituinte de São Paulo, 68ª Sessão Ordinária em 12 de junho de 1947: a) as mudanças na moldura do sistema tributário ocorridas entre o primeiro estágio 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.

O constituinte Caio Prado Júnior, ao término dos seus trabalhos, não tinha outra conclusão a oferecer além da de que os assuntos pertinentes a estrutura do Estado e com o sistema tributário durante o período da constituinte estavam menos voltadas para elaborar e implementar políticas públicas do que para acolher a pleitos locais, regionais, corporativas e individuais. Essa mesma condução se verifica na história recente da última constituição brasileira (SOUZA, 2001). Mas o próprio Caio Prado Júnior apontaria que essas características não eram uma idiossincrasia brasileira (PRADO JR., 1947b: 543).

Contudo, apesar de a Assembléia Constituinte paulista de 1947 ter sido, por natureza, paroquial, Caio Prado Júnior defendeu até as suas últimas forças os interesses dos eleitores (PRADO JR., 1947c: 462).

Contudo, apesar de 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 Assembleia Constituinte paulista. Daí que a denúncia de Caio Prado Júnior era formulada nos seguintes termos:

1) Os constituintes abraçaram um modelo antipopular 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.

Para finalizarmos, cabe reter que a política tributária do constituinte Caio Prado Júnior implicava em 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 se 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 consociativo 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 também nos dias que correm.

Referências Bibliográficas

MEDICI, Ademir. (1999). *9 de Novembro de 1947: a vitória dos candidatos de Prestes*. Santo André: Fundo de Cultura do Município de Santo André.

AZEVEDO, S. de. MELO, M. A. A política da reforma tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. In: *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.12 n.35 São Paulo Feb. 1997.

KAREPOVS, Dainis (org.). (2003). *Caio Prado Júnior - Parlamentar Paulista*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado S.A.

LAFER, Horacio. (1946). Discriminação de Rendas. In: *Diário da Assembléia*. Rio de Janeiro, 26 de março.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. (1997). *O Manifesto Comunista*. Capítulo 2. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MILL, John Stuart. (1943). *Princípios de Economia Política*. Livro V, Capítulo II, § 2. México, Fundo de Cultura Econômica.

PENA, Maria Valéria Junho. (1992). O Surgimento do Imposto de Renda: Um Estudo sobre a Relação entre Estado e Mercado no Brasil. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*. IUPERJ, vol. 35, nº 3.

PRADO JR., Caio. (1947a). Reforma da Tributação – Imposto de Vendas e Consignações, In: *Anais da Assembléia Constituinte*, vol. II. São Paulo, Indústria Gráfica Siqueira S. A.

PRADO JR., Caio. (1947b). Imposto Territorial – Reforma Tributária, In: *Anais da Assembléia Constituinte*, vol. II. São Paulo, Indústria Gráfica Siqueira S. A.

PRADO JR., Caio. (1947c) Reforma Tributária. In: *Anais da Assembléia Constituinte*, vol. III. São Paulo, Indústria Gráfica Siqueira S. A.

PRADO JR., Caio. (1976) [1945]. *História Econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Brasiliense.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1978). *Do Contrato Social*. 2ª ed. Coleção Os Pensadores. Capítulo X. São Paulo, Abril Cultural.

SIMONSEN, Roberto C. (1937). *História Econômica do Brasil, 1500-1820*. São Paulo, Editora Nacional.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processos decisórios, conflitos e alianças. In: *Dados* vol. 44 no. 3. Rio de Janeiro 2001.

TOPALOV, Christian. (1978). *Estruturas Agrárias Brasileiras*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.