

Rio Grande do Sul e São Paulo no federalismo fiscal brasileiro da Primeira República*

*Maria Lúcia Leitão de Carvalho***

*Paulo Roberto Dias Pereira****

O contexto geral dentro do qual se desenvolveu este trabalho se pautou pelo exame das formas assumidas pela ação do poder central brasileiro durante a Primeira República (1889-1930), procurando-se avaliar o grau de dependência e de inter-relacionamento das economias regionais com a política econômica federal, especialmente no âmbito fiscal. Nesse contexto, considerou-se, sob um ponto de vista específico, a forma pela qual os Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo se inseriram na Federação Brasileira, no período considerado. Tal exame consubstanciou-se, basicamente, na análise das relações fiscais entre as esferas de governo (dimensão vertical) e entre as unidades federativas (dimensão horizontal).

Após a Proclamação da República, a Constituição de 1891 estabeleceu no País um regime político republicano, presidencialista e federativo. Nesse regime, ao mesmo tempo em que ao Presidente, como Chefe de Estado, eram conferidos poderes amplos, foi garantida considerável autonomia aos estados — dentro do princípio básico da Federação. Estes, a partir de então, tiveram asseguradas, dentre outras, algumas prerrogativas de cunho econômico e político: o controle exclusivo sobre o Imposto de Exportação, anteriormente dividido com o Governo Central; o direito de contrair empréstimos no Exterior, sem autorização federal; o controle completo sobre todas as terras da União não consideradas necessárias para a defesa nacional, e jurisdição sobre os direitos do subsolo.

* Trabalho apresentado no II Seminário sobre Federalismo Fiscal, Ajuste Fiscal, Reformas do Estado e Transformações Recentes no Ceará, promovido pelo Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará, realizado em Fortaleza, no período de 22 a 24 de setembro de 1999.

** Técnica em Planejamento do Departamento de Planejamento Estratégico da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.

*** Técnico em Planejamento do Departamento de Planejamento Estratégico da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, foi-lhes facultado reger-se por suas próprias Constituições, instituir suas próprias forças militares, bem como seus códigos eleitorais e judiciários. Concomitantemente, criavam-se, também, novas responsabilidades e novos papéis a serem desempenhados pelos governos que neles se instalaram.

Assim, o panorama geral da Primeira República encontra correspondência em um sistema político cujo foco se localizou nos estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes, “liberal em sua forma, oligárquico quanto ao seu funcionamento efetivo” (SOUZA, 1990, p.166-167). Essa situação consolidou-se, efetivamente, a partir do primeiro Governo civil republicano (Prudente de Moraes, em 1894), atingindo o seu auge no governo de Campos Sales (1898-1902). Achava-se, dessa forma, instaurado o domínio político e econômico dos produtores e exportadores de café, os quais assumiram a liderança das demais frações das classes proprietárias de terras, caracterizando-se o período pelo acordo político entre a oligarquia que dominava no plano federal e as oligarquias regionais, e configurando o que se convencionou denominar de Política dos Governadores.¹

O comércio exterior, apoiado principalmente nas exportações de café, constituiu a base da prosperidade do País, fornecendo receitas para o Governo Federal e para os estaduais e divisas para o serviço da dívida externa. Essa circunstância determinou, no transcorrer do período, uma polarização bem definida, representada, de um lado, pelos interesses da cafeicultura, voltados para o mercado externo e com hegemonia sobre a economia; de outro, por atividades desvinculadas do café, concentradas no mercado interno, e em posição subsidiária em relação às atividades dominantes.

O Rio Grande do Sul colocou-se, aí, como um caso especial, na medida em que, não mantendo os mesmos vínculos que São Paulo com a atividade econômica dominante no País e, em consequência, com o comércio exterior, apresentou uma série de características que lhe eram próprias, seja em termos de suas atividades econômicas predominantes, seja em termos de sua posição no contexto nacional, ou de sua atuação política. Constituiu-se, nesse sentido,

¹ Conforme assinala Eduardo Kugelmas, “(...) a visão de ‘dupla soberania’ de Campos Sales, consubstanciada na Política dos Governadores, envolvia a coexistência de um poder central delimitado, mas forte o suficiente para garantir a estabilidade republicana e frear os excessos das lutas faccionais, tutelando os ‘estados fracos’, as oligarquias débeis; por outro lado, respeitador da autonomia de quem tinha condições financeiras e militares para exercê-la; e, o que é fundamental, desempenhando o papel de mediador com o sistema internacional”. Segundo o autor, o viés contido nos textos da Constituição de 1891 “(...) consagraria uma igualdade nominal entre os Estados-membros, mas colocando os trunfos nas mãos dos mais fortes” (KUGELMAS, 1994, p.113, 115-116).

em um Estado com traços bastante peculiares comparativamente aos demais estados brasileiros, uma vez que não se orientou, essencialmente, nem para as exportações, nem para a subsistência e, politicamente, não foi um Estado “dominante” — no sentido em que o foram São Paulo e Minas Gerais —, nem um Estado “satélite”, conforme a concepção assinalada por Love (1975).

A autonomia conferida aos estados, a partir da instauração da República, coexistiu com um ambiente de frágil integração nacional e de profundos desequilíbrios regionais, com o Governo Federal exercendo, muitas vezes, a função de árbitro. A atuação dos estados — quando estes tinham capacidade — pautou-se pela preocupação constante com o fortalecimento de suas posições, com base em seus próprios recursos, cuidando mais de seus interesses específicos do que de assuntos nacionais. Nesse sentido, a capacidade de arrecadação de cada estado foi a medida principal da sua autonomia, tanto econômica como política.

Assim, a República trouxe em seu bojo o federalismo e a descentralização, com os estados ampliando consideravelmente as suas margens de ação no período. A Constituição Federal de 1891, ao atribuir-lhes maiores poderes e um significativo grau de autonomia, conseqüentemente transferiu-lhes, também, a responsabilidade sobre algumas funções antes sob o encargo do Poder Central. Essa autonomia, entretanto, conhecia certos limites, na medida em que o Governo Federal concentrava em suas mãos determinadas atribuições que lhe eram exclusivas, como, por exemplo: o fato de representar o Brasil em assuntos internacionais, o que lhe conferia grande poder, internamente, graças à ingerência dos negócios internacionais na economia agroexportadora dominante; outra, o tipo de instrumental de política econômica em mãos das instituições públicas federais, também de larga influência sobre o comércio exterior, e cujo manejo estava fora da jurisdição estadual; e mais, o crédito favorável que a União detinha no Exterior, levando-a a uma capacidade de tomar empréstimos externos muito maior que a do conjunto dos estados, e possibilitando-lhe avalizar empréstimos de grandes proporções tomados pelos governos estaduais em determinadas circunstâncias.

É nesse contexto que se situam as alterações instauradas no âmbito fiscal, no período considerado. E acredita-se que, para melhor desenvolver a questão específica a que nos propusemos — ou seja, a de examinar as formas de inserção dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo no federalismo fiscal brasileiro durante a Primeira República —, é importante tecer, preliminarmente, algumas considerações sobre o **federalismo fiscal**.

Considerando a Federação como “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local”

(AFFONSO; SILVA, 1995, p.5), e, a partir da noção mais geral de **federalismo** (CAMARGO, 1992, p.2), pode-se identificar o **federalismo fiscal** com uma série de características que, na área fiscal, são próprias de uma nação estruturada sob a forma federativa, na qual é dado poder de auto-organização não somente à União, mas também aos estados-membros. Desse modo, colocam-se diferentes esferas administrativas com capacidade de coletar tributos e de decidir quanto à alocação de recursos. A Federação defronta-se, em consequência, com determinados tipos de problemas, dentre os quais os mais importantes se derivam: do grau de centralização por parte do Governo Federal, tanto no que respeita ao volume de recursos arrecadados, quanto à autonomia de decisões por parte dos estados; dos desequilíbrios fiscais regionais; e do tipo de relações intergovernamentais. Assim, no desenrolar do processo, ocorrem fases diversas, tanto de maior ou menor influência do Poder Central, quanto de maior ou menor autonomia dos estados.² Também se identificam períodos em que existe uma forte competição dos estados, entre si — com um Governo Central forte ou fraco — com períodos de maior ou menor cooperação entre os estados e a União. Finalmente, manifestam-se, também, disparidades regionais mais ou menos acentuadas, as quais são uma decorrência das desigualdades na distribuição da renda e da riqueza, em períodos específicos (OLIVEIRA; WEITERSCHAN, 1979, p.746).

A partir dessas noções gerais, foram examinados: inicialmente, alguns aspectos específicos relacionados com as questões do federalismo e da autonomia dos estados no período da Primeira República; a seguir, as formas pelas quais se desenrolaram as relações fiscais entre as esferas de governo e entre as unidades federativas, com ênfase especial para os casos do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

² Considerando-se que um Estado organizado sob a forma federativa deve dispor de autonomia administrativa, política e financeira, entende-se autonomia como **governo próprio**. Assim, "(...) chama-se autônoma toda a coletividade pública que, dentro do círculo prefixado pela coletividade superior, tem a capacidade de provimento próprio dos cargos governamentais, e a faculdade de organização própria dos assuntos que lhe foram delegados como de seu peculiar interesse. A competência da coletividade autônoma provém da delegação, sendo maior ou menor segundo o grau de descentralização do Estado. Assim, autonomia pressupõe sempre a descentralização, ainda que a recíproca não seja verdadeira " (MELLO, 1948, p.95-96).

1 - Federalismo e autonomia dos estados na Primeira República: algumas considerações

O aumento das desigualdades fiscais, aliado à falta de um mercado nacional integrado, acabou tornando o federalismo mais atraente para alguns estados do que para outros — atrativos estes que estavam ligados diretamente ao maior ou menor grau de autonomia econômica de que cada um deles era capaz de dispor, frente às novas regras republicanas. Eram defensores ferrenhos do federalismo, São Paulo e, em menor grau, Minas Gerais, em função de seus próprios interesses econômicos; e, embora por razões diversas dos anteriores, o Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, o Rio Grande do Sul e São Paulo tinham posições bem singulares em relação às questões do federalismo e da autonomia. Tais questões estavam intimamente ligadas às peculiaridades políticas e econômicas desses estados e à influência dessas nas relações que cada um deles manteve com a União e com as demais unidades da Federação no período examinado.

As relações entre o Rio Grande do Sul e a União devem ser analisadas tendo-se sempre como referência os traços característicos da política gaúcha, os quais se deviam, em grande medida, às características peculiares do partido político que assumiu o Governo Estadual — o Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) — a partir da instauração da República, dentre as quais merecem destaque: a existência de uma distinção praticamente simbólica entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (especialmente entre os dois primeiros), sendo dado à Assembléia Legislativa somente o poder de votar as leis orçamentárias, enquanto ao Presidente do estado era facultado o poder de legislar por decreto sobre todas as demais matérias; a garantia, na Constituição Estadual, do estatuto da reeleição, mecanismo utilizado para perpetuar o Partido no poder durante todo o período; a divergência dos seus membros com relação a alguns princípios dominantes em todo o País, tais como os relacionados com o liberalismo, com o regime democrático e com o federalismo. Tais características, alicerçadas firmemente nos princípios positivistas pelos quais seus adeptos se regeram, além de conferirem ao PRR, no plano político, uma expressiva singularidade em relação aos seus congêneres regionais, contribuíram, no âmbito interno do Estado, para a divisão das forças políticas do Rio Grande do Sul em dois grandes blocos — o PRR e o Partido Federalista —, configurando-se uma situação diversa da do esquema de partido único, que vigorava nos demais estados.

O Partido Republicano Paulista (PRP), por sua vez, constituiu-se em um bloco extremamente forte dentro do quadro político que precedeu a República, e que concorreu para a sua proclamação. Dentro da tradição do liberalismo, seus

adeptos defendiam as liberdades do indivíduo, e eram favoráveis a uma intervenção limitada do Estado na economia e na sociedade, exceto no que dizia respeito à sustentação do setor cafeeiro. Defendiam, além do mais, o papel relevante a ser desempenhado pelo capital externo em investimentos públicos e privados. Para essas duas questões, era importante o apoio federal.

Comparando-se as máquinas políticas que dominaram os dois Estados no período da Primeira República, podem ser caracterizados, sinteticamente, alguns traços bastante peculiares do PRR em relação ao seu correspondente paulista, o PRP, a saber: o PRR não era integrado pela oligarquia da região, enquanto o PRP era dominado pela oligarquia rural paulista vinculada à cafeicultura; tinha um projeto positivista, em oposição ao projeto político liberal que dominava o partido de São Paulo; não tinha natureza oligárquica, quanto ao seu funcionamento, e nem desfrutava de uma rede de relações coronelísticas para garantir a sua reprodução no poder, como era usual no período (PINTO, 1986; SOUZA, 1990).

Além das diferenças significativas no âmbito político, o Rio Grande do Sul apresentava deficiências econômicas muito mais acentuadas do que São Paulo por ocasião da instauração da República. Basicamente, existiam dois setores produtivos — pecuária e agricultura —, demandando obras e serviços de infraestrutura econômica, os quais requeriam um grande volume de investimentos, que ultrapassavam a disponibilidade de capitais existentes na região. Além disso, havia um imenso conflito entre as classes dominantes regionais, o que, aliado à crise econômica, contribuía para configurar o Estado gaúcho como um dos mais instáveis do País. O Estado de São Paulo, por sua vez, apresentava-se como o membro mais próspero da Federação, capaz de receber um considerável aporte de capitais externos em razão das exportações de café, possibilitando, desse modo, que fossem atendidas, com certa facilidade, as demandas por obras e serviços necessários à formação de uma infra-estrutura adequada ao desenvolvimento econômico regional. Ao mesmo tempo, do ponto de vista político, a região não apresentava nenhum conflito maior entre as classes dominantes, o que tornava possível uma hegemonia dos interesses da cafeicultura na gestão das políticas de governo.

Foi em São Paulo que, na época, se expressaram, com mais clareza, as contradições entre o centralismo e os interesses regionais, conforme assinala Pinto (1986, p.7). A elite agrária exportadora, liderada pelos enriquecidos cafeicultores paulistas, ansiava por um novo pacto, onde, através da organização federativa do Estado, tivesse o direito de “gerir os seus próprios interesses”, e foi com esse propósito que se empenhou intensamente na transformação republicana do País. A República Federativa representaria, segundo Zimmermann (1986,

p.106), a busca de um espaço político próprio para os cafeicultores exercerem o seu domínio, onde não houvesse a subordinação de seus interesses ao Governo Central — ou seja, onde houvesse descentralização tanto administrativa quanto política. Como complemento, era defendida a descentralização financeira, caracterizada pela separação das rendas estaduais em relação ao Poder Central, sintetizando esses aspectos o ideal federativo do PRP.

De qualquer forma, independentemente das concepções particulares dos atores envolvidos, é fora de dúvida que se ampliou consideravelmente a autonomia estadual, a partir da República. A despeito disso, entretanto, os estados — uns com maior, outros com menor intensidade ou frequência — demandavam à União uma série de questões que atendiam aos seus interesses e para as quais nem sempre estavam capacitados a atuar independentemente do concurso federal. Outras questões, ao contrário, geraram atritos mais ou menos sérios entre os governos estaduais e o Governo Central, bem como dos estados entre si. Alguns desses aspectos serão examinados a seguir.

2 - As relações entre as esferas de governo e a posição do Rio Grande do Sul e de São Paulo frente a essas relações

O exame das relações entre as esferas de governo pautou-se por três ordens de questões intimamente inter-relacionadas, a saber: o grau de centralização por parte do Governo Federal, tanto quanto ao volume de recursos arrecadados como quanto à autonomia de decisões por parte dos estados; as disparidades fiscais regionais geradas pelas desigualdades na distribuição da renda e da riqueza entre as unidades da Federação; e o tipo de relações intergovernamentais que predominaram no período. Nesse contexto, foram situados os Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

2.1 - O processo de descentralização administrativa e fiscal na Primeira República

O regime republicano introduzido no Brasil em 1889 provocou importantes modificações nas regras políticas básicas. O considerável grau de descentralização, favorecido pela Constituição de 1891, permitiu que uma substancial parte das rendas anteriormente administradas pelo Poder Central pas-

sasse para as alçadas estadual e local. Ao se tomar como exemplo a Constituição norte-americana de 1787, instaurou-se no Brasil um federalismo dual,³ no qual havia uma cooperação reduzida entre o Governo Federal e os governos estaduais no planejamento, financiamento e exercício das funções públicas, como salienta Mahar. Apesar disso, durante os primeiros anos da República, as funções públicas foram exercidas basicamente pelo Governo Federal, como reflexo, de um lado, da centralização que havia prevalecido durante o Império e, de outro, do fato de que o Brasil se transformou em uma federação **por desagregação**, e não por agregação, como aconteceu nos Estados Unidos (MAHAR, 1977, p.242).

Conforme assinala Casseb, a forma pela qual o federalismo foi introduzido no Brasil explica algumas das dificuldades que foram enfrentadas na prática, se se considerar que, até 1889, este havia sido um estado unitário descentralizado, ou seja, o federalismo, abruptamente adotado, não se adequou imediatamente às características do País. Segundo o autor, os dois primeiros governos militares da República, extremamente autoritários e centralizadores, "(...) impediram a manifestação do federalismo tal qual estava previsto". Somente a partir de 1894, o federalismo dual começou a ser aplicado com considerável amplitude, com ampla autonomia dos estados, aos quais a Constituição havia reservado todo o "poder residual", ou o remanescente (CASSEB, 1999, p.17-18).

Um exemplo do processo de descentralização, no âmbito fiscal, pode ser dado pelo exame do nível das receitas e das despesas públicas do Governo Federal, dos estados e dos municípios durante o período estudado. Uma análise mais acurada das estatísticas históricas sobre as finanças públicas do Brasil conduz a constatações importantes sobre a real dimensão desse processo. A primeira constatação — corroborando o que foi anteriormente afirmado — é a da descentralização da receita pública em favor dos estados e dos municípios. Nesse sentido, é importante destacar que, além de terem ocorrido transformações fundamentais no sistema tributário brasileiro, a partir da primeira Constituição Republicana, essas transformações determinaram, também, que o processo de descentralização fosse dinâmico, ou seja, foi em razão dos tipos de tributos apropriados por cada esfera administrativa que a distribuição de receitas e de encargos públicos evoluiu ao longo do período.

³ O federalismo dual, ou dualista, é caracterizado pela existência de dois campos de poderes exclusivos: um ao poder federal, outro ao poder estadual, campos estes rigidamente estipulados e que limitam a esfera de ação desses poderes. Assim, esse tipo de Federação comporta uma rígida separação entre o Governo Central e o local, "(...) tendo em vista que um atua independentemente do outro em seus campos exclusivos" (CASSEB, 1999, p.10).

Os dados disponíveis indicam que, em 1907, por exemplo, o total da arrecadação pública do País estava assim dividido: a União arrecadava 65,8% do "bolo tributário"; os estados, 22,0%; e os municípios, 12,1%. Essa divisão evoluiu, gradualmente, no sentido de tornar a participação dos estados e dos municípios bem maior. Em 1920, a divisão era a seguinte: a União teve a sua participação reduzida para 59,6% do total da receita arrecadada no País; os estados foram os mais beneficiados, arrecadando 27,9%; e os municípios praticamente não alteraram a sua posição (12,5% do total). O auge desse processo se deu ao final da Primeira República, no ano de 1931, quando os estados eram responsáveis por 33,0% da arrecadação pública do País; os municípios, por 17,0%; e a União, por 50,0% (Tabela 1).

Tabela 1

Distribuição percentual da receita e da despesa públicas, por esfera administrativa do Brasil, em anos selecionados

ANOS	RECEITA ARRECADADA			DESPESA REALIZADA		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1907	65,8	22,0	12,1	63,6	23,5	12,9
1910	59,5	22,0	18,5	62,0	22,7	15,3
1915	51,3	30,9	17,8	63,1	23,0	13,8
1920	59,6	27,9	12,5	65,5	23,4	11,1
1925	56,6	30,7	12,8	55,8	30,8	13,4
1930	51,2	31,0	17,8	54,1	32,0	14,0
1931	50,0	33,0	17,0	49,2	34,9	15,9
1935	53,9	32,1	14,0	53,9	33,0	13,0
1938	56,5	27,1	16,5	59,5	26,7	13,8

FONTE: IBGE (1939-1940). *Série estatísticas retrospectivas*. Rio de Janeiro. v.1. (Reper-tório estatístico do Brasil).

A segunda constatação consiste em que o processo de descentralização tributária que se verificou durante a Primeira República teve um reflexo menor na composição da despesa pública, quando analisada a participação relativa de cada ente federativo — vale dizer, a União teve uma redução relativamente menor da sua participação na despesa pública total do que a ocorrida na sua participação na receita arrecadada. Como exemplo disso, a partir dos dados examinados, observa-se que, enquanto, em 1907, a União arrecadava 65,8% da receita pública brasileira, era responsável por 63,6% do total da despesa pública; em 1920, arrecadava 59,6% e despendia 65,5%; em 1930, a União arrecadava 51,2% e participava com 54,1% da despesa pública do País. Além disso, na maior

parte dos exercícios financeiros compreendidos entre 1907 e 1938, a União participou relativamente mais na composição da despesa pública total do Brasil do que a sua real contribuição para a receita arrecadada. Uma consequência dessa situação foram os déficits constantes experimentados pelo Orçamento Federal, que, num intervalo de 41 anos (entre 1897 e 1938), apresentou somente seis anos de resultado positivo (1899, 1902, 1903, 1906, 1907 e 1927), conforme dados do IBGE.

Por outro lado, se for considerado o valor absoluto da arrecadação *per capita* realizada pelas três esferas administrativas durante todo o período analisado, a União manteve, sempre, uma arrecadação muito superior às dos estados e dos municípios. Em 1907, por exemplo, a arrecadação *per capita* do Governo Federal, em todo o território nacional, foi de 25.300 réis; os estados arrecadaram cerca de um terço desse montante — 8.500 réis; e os municípios, cerca de 18% (4.700 réis). Entretanto, analisando a evolução desses indicadores, manifesta-se, também, a tendência à descentralização anteriormente referida, ou seja: a receita *per capita* da União (em valores nominais) cresceu 247% entre 1907 e 1938; a dos estados, 396%; e a dos municípios, 445% — representando um acréscimo bem mais significativo dos estados e dos municípios, comparativamente à União, quanto ao indicador analisado. No último ano tomado como referência (1938), a União apresentou uma receita *per capita* de 87.900 réis; os estados atingiram quase a metade desse valor (42.200 réis ou 48%), enquanto os municípios alcançaram 25.600 réis, o equivalente a 29% do valor atingido pela União (conforme é possível verificar-se na Tabela 2).

Tabela 2

Média *per capita* da receita pública arrecadada pela União, pelos estados e municípios, em anos selecionados

ANOS	RECEITA ARRECADADA (em réis)				ÍNDICE (1)		
	Total	União	Estados	Municípios	Municípios	Estados	União
1907	38 500	25 300	8 500	4 700	100	100	100
1915	29 400	15 100	9 100	5 200	111	107	60
1920	50 200	29 900	14 000	6 300	134	165	118
1925	90 400	51 200	27 700	11 500	245	326	202
1930	87 100	44 600	27 000	15 500	330	318	176
1935	121 309	65 500	39 100	17 000	362	460	259
1937	145 000	80 000	42 100	22 900	487	495	316
1938	155 700	87 900	42 200	25 600	545	496	347

FONTE: IBGE (1939-1940). *Série estatísticas retrospectivas*. Rio de Janeiro. v.1. (Repertório estatístico do Brasil).

(1) Base: 1907 = 100.

O crescimento relativo dos estados pode ser observado, também, não apenas quanto à expansão das suas funções, mas ainda com relação à sua capacidade de obtenção de crédito (causando um incremento nas receitas e nas despesas com juros e amortizações) e, principalmente, quanto à maior produtividade das fontes tributárias que lhes foram atribuídas a partir da República, notadamente o Imposto de Exportação. Entretanto, se, por um lado, é inegável a ocorrência de uma descentralização fiscal, que favoreceu principalmente os estados, de outro, é preciso atentar-se para o fato de que essa descentralização não foi simétrica, na medida em que a grande maioria deles teve a sua participação reduzida no conjunto das receitas e despesas públicas. Os dados contidos na Tabela 3 evidenciam as disparidades na inserção dos estados no federalismo fiscal. Ressalta-se aí a posição daqueles que foram os maiores beneficiários da situação, a saber: Minas Gerais, São Paulo e o Rio Grande do Sul, especialmente os dois últimos.

Tabela 3

Coeficientes dos resultados da receita arrecadada e da despesa efetuada, por decênios, pelos estados brasileiros — 1897-1936

ESTADOS	RECEITA SOBRE O TOTAL DA RECEITA DOS ESTADOS				DESPESA SOBRE O TOTAL DA DESPESA DOS ESTADOS			
	1897- -1906	1907- -1916	1917- -1926	1927- -1936	1897- -1906	1907- -1916	1917- -1926	1927- -1936
São Paulo	292,6	303,5	344,8	377,9	291,6	354,2	391,5	429,4
Rio Grande do Sul	62,8	80,4	125,0	143,5	53,4	70,7	115,4	111,9
Minas Gerais	106,1	133,9	149,2	157,1	99,7	122,8	124,8	162,7
Subtotal	461,5	517,8	619,0	678,5	444,7	547,7	631,7	704,0
Demais estados ...	538,5	482,2	381,0	321,5	555,3	452,3	368,3	296,0
TOTAL	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0

FONTE: IBGE (1939-1940). *Série estatísticas retrospectivas*. Rio de Janeiro. v.1. (Repertório estatístico do Brasil).

Ao analisar-se a participação dos três Estados citados nas receitas e despesas totais realizadas pelo conjunto dos estados, percebe-se, nitidamente, que eles passaram, gradualmente, a concentrar a parcela mais significativa das receitas e das despesas estaduais.⁴ Considerando, para exemplificar, quatro

⁴ O IBGE analisou as finanças públicas estaduais a partir de coeficientes que indicam a participação de cada estado nas receitas e despesas totais realizadas pelo conjunto dos estados do Brasil. A partir disso, criaram-se médias decenais para quatro subperíodos: 1897 a 1906, 1907 a 1916, 1917 a 1926 e 1927 a 1936 (IBGE, 1939/1940).

decênios — 1897 a 1906, 1907 a 1916, 1917 a 1926 e 1927 a 1936 —, constata-se o seguinte: no primeiro decênio, os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul tinham, em média, uma participação de 46,15% no total das receitas e de 44,47% no total das despesas estaduais; no decênio seguinte (1907-1916), tais participações passaram a 51,78% e 54,77%, respectivamente, elevando-se para 61,90% e 63,17% entre 1917 e 1926 e atingindo, no último subperíodo (1927-1936), 67,85% e 70,40% dos totais realizados pelo conjunto dos estados brasileiros. Isto significa que os demais 17 estados, que, no primeiro subperíodo, participavam, em média, com 53,85% das receitas e com 55,53% das despesas estaduais, tiveram essas participações reduzidas a 32,15% e 29,60%, respectivamente, no último decênio. Significa dizer, também, que somente Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul tiveram condições de levar adiante importantes programas de obras públicas, subsídios à imigração e, mesmo, de desenvolver políticas de estabilização do mercado do café (como aconteceu especialmente em São Paulo), aumentando, em muito, as suas importâncias fiscais no contexto da Federação.

Pode-se dizer, pois, que a autonomia política de cada estado, no sentido de gerir as próprias políticas públicas, se deu na medida da sua capacidade fiscal, a qual, como se viu, foi extremamente desequilibrada no período. Esses aspectos serão analisados com maiores detalhes a seguir.

2.2 - Desequilíbrios fiscais regionais

A existência de uma significativa disparidade regional na distribuição da renda e da riqueza, gerada pelo fato de que os estados, em nível de produto e de riqueza mais baixos, tinham uma menor arrecadação de recursos próprios, levou a que surgissem diferenças consideráveis nos volumes de rendas auferidas pelas regiões e pelos estados. Em consequência, apenas alguns estados e municípios das regiões mais ricas (especialmente do Sul e do Sudeste) eram capazes de financiar, com seus próprios recursos, um setor público relativamente desenvolvido. As unidades governamentais, nas demais regiões, dadas as suas baixas capacidades tributárias, podiam fornecer um diminuto nível de serviços na maioria dos casos.

Como já se comentou, a atividade fiscal dos estados concentrava-se de maneira mais intensa em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A descentralização tributária e a prerrogativa conquistada, de arrecadar com exclusividade impostos sobre as exportações, resultaram em acréscimos significativos à receita dos estados exportadores — especialmente São Paulo —, o

que terminou por traduzir-se em um aumento das vantagens desses estados frente aos demais e em uma considerável ascendência dos mesmos sobre o Governo Central. Ao mesmo tempo, tornou-se possível, no caso do Rio Grande do Sul — que não mantinha, como São Paulo, vínculos tão acentuados com o comércio exterior, embora tivesse também no Imposto de Exportação uma das suas principais fontes de arrecadação —, a diversificação das suas receitas, lançando mão de um imposto sobre a grande propriedade rural, que veio a ocupar uma posição preponderante na sua estrutura tributária, conferindo-lhe posição privilegiada no total das receitas dos estados.

Nesse contexto os estados com menos produtos exportáveis beneficiavam-se menos com o Imposto de Exportação. Os pequenos estados, por exemplo, foram profundamente afetados por essa distribuição desequilibrada. Já que dispunham de uma reduzida receita de exportação e não tinham condições práticas de apelar para outras fontes de arrecadação, tentavam, permanentemente, e sem sucesso, obter uma parcela do Imposto de Importação, ou mesmo apelar, como muitos o fizeram (e aí não só os pequenos), para a institucionalização das ilegais taxas de importação e de exportação interestaduais.

Uma forma de demonstrar a existência de desequilíbrios fiscais entre os estados é dada pela análise da distribuição da receita pública nacional entre os entes federativos (Tabela 4).

Tabela 4

Índice de crescimento real da receita arrecadada pela União, pelo Rio Grande do Sul, por São Paulo e pelos demais estados da Federação, em anos selecionados

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	SÃO PAULO	DEMAIS ESTADOS (1)	UNIÃO
1897	100	100	100	100
1900	117	98	106	114
1905	148	211	123	201
1910	229	130	171	252
1915	171	150	116	122
1920	163	150	80	127
1925	481	258	141	204
1930	832	410	196	275

FONTE: IBGE (1939-1940). *Série estatísticas retrospectivas*. Rio de Janeiro. v.1. (Repertório estatístico do Brasil).

NOTA: Base: 1897 = 100.

(1) Exclusive RS e SP.

Ao analisar-se a distribuição total da receita pública nacional⁵ (excetuando-se os municípios) entre a União, os Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo e os demais estados da Federação, pode-se perceber, claramente, como esses dois estados foram os grandes beneficiários do federalismo fiscal implantado a partir de 1891. Além disso, observa-se, também, com auxílio das Tabelas 4 e 5, que o problema dos desequilíbrios fiscais regionais se acentuou entre os anos de 1897 e 1930. Enquanto as receitas totais do Rio Grande do Sul, de São Paulo e da União cresceram, em termos reais, no período, 732%, 310% e 175%, respectivamente, as receitas dos demais estados da Federação experimentaram um acréscimo de 96% no mesmo espaço de tempo. Esse crescimento diferenciado fez, obviamente, com que as posições relativas de participação na receita nacional fossem alteradas.

Tabela 5

Distribuição do total da receita pública nacional (exceto receita dos municípios) em anos selecionados

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	SÃO PAULO	DEMAIS ESTADOS (1)	UNIÃO
1897	2,02	10,17	24,25	63,56
1901	1,95	9,95	20,91	67,19
1905	1,64	11,79	16,34	70,23
1910	2,10	6,02	18,85	73,02
1915	2,78	12,25	22,54	62,43
1920	2,77	12,82	16,32	68,09
1925	4,86	13,15	17,16	64,83
1930	5,98	14,85	16,89	62,28

FONTE: IBGE (1939-1940). **Série estatísticas retrospectivas**. Rio de Janeiro. v.1. (Repertório estatístico do Brasil).

(1) Exclusive RS e SP.

⁵ Os dados relativos às receitas dos municípios foram excluídos da análise em razão da incompatibilidade das séries históricas disponíveis em termos dos períodos abrangidos (ou seja, por conterem anos iniciais e finais diferenciados). Em função disso, o conceito de receita pública nacional utilizado no item 2.2 do trabalho corresponde ao somatório da **receita total** (inclusive a financeira) dos estados e da União. Assim, sempre que se fizer menção à participação dos estados ou da União na receita pública nacional, estar-se-á excluindo as receitas dos municípios desse total. Destaca-se que isso não ocorreu na Tabela 1, que consta no item 2.1, onde são consideradas as três esferas administrativas: União, estados e municípios.

Assim, o Rio Grande do Sul teve a sua participação aumentada de 2,02% em 1897 para 5,98% em 1930, e São Paulo, de 10,17% para 14,85% no mesmo período. A União, por sua vez, teve a sua participação praticamente estabilizada em cerca de 62%, nesse intervalo de tempo, embora, entre 1902 e 1913, esta tenha ultrapassado os 70%. Em decorrência disso, pode-se afirmar que o conjunto dos demais estados perdeu participação na receita nacional — de 24,25% em 1897 para 16,89% em 1930. Desse modo, enquanto em 1897 as receitas somadas de São Paulo e do Rio Grande do Sul correspondiam a cerca de 50% das Receitas dos demais estados, em 1930 as receitas desses dois estados superavam em 23% as dos demais. Por outro lado, contrapondo-se o total dos estados (incluindo aí Rio Grande do Sul e São Paulo) com a União, constata-se, no período analisado, uma situação de relativo equilíbrio ou de uma certa estabilidade do ponto de vista da apropriação da receita pública pelas esferas federal e estadual, conforme se depreende dos seguintes dados: em 1897, as participações dos estados e da União na receita pública nacional eram de 36,44% e 63,56% respectivamente, alterando-se para 37,72% e 62,28% em 1930, ou seja, pode-se concluir que a descentralização fiscal ocorrida a partir de 1891 se deu em benefício do conjunto dos municípios (como se viu no item 2.1), e de pouquíssimos estados, notadamente do Rio Grande do Sul e de São Paulo, aprofundando, ainda mais, as disparidades fiscais regionais já existentes.

Uma forma encontrada pelo Governo Federal para reduzir esses desequilíbrios, na ausência de qualquer dispositivo constitucional para a redistribuição da receita regional — conforme salienta Mahar (1977) —, foi a de utilizar a política de tributação e dispêndio para remediar a situação, ou seja, recolhia mais Receitas Tributárias nos estados mais ricos do que neles despendia; e, de maneira inversa, despendia mais nos estados mais pobres do que as receitas que neles obtinha. Mesmo assim, as medidas adotadas e a busca de compensações revelaram-se insuficientes para atenuar as disparidades existentes. Com relação a isso, o Estado de São Paulo, em geral, experimentou significativas saídas de rendas através desse mecanismo, enquanto os recebedores líquidos eram os estados mais pobres do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Dados relativos ao ano de 1928 dão conta de que a União despendeu, então, no estado paulista, uma soma inferior a 10% do que lá havia recolhido a título de tributos.

As queixas dos estados que se sentiam prejudicados se avolumaram durante a Primeira República. Uma vez, entretanto, que não foi instituído um método mais racional para aliviar as disparidades regionais no âmbito fiscal, o dispositivo compensatório adotado pela União continuou em funcionamento. Essas situações só foram tratadas de forma mais adequada já nos anos 40, conforme assinala Mahar (1977, p.248).

2.3 - As relações intergovernamentais

No exame dessas situações, consideraram-se duas ordens de relações intergovernamentais: as relações entre as esferas de governo e as relações entre as unidades federativas. No que respeita às relações entre as esferas de governo (dimensão vertical do federalismo), foram examinados dois tipos: as relações de **cooperação**, vinculadas basicamente às demandas dos estados frente ao Governo Federal; e as relações de **conflito**, tendo como motivações principais as questões ligadas à partilha de recursos entre as esferas de governo, à invasão de competências tributárias entre a União e os estados, e à drenagem de recursos feita pela União nos estados (vale dizer, à relação existente entre o que a União arrecadou e o que gastou em cada estado). Com referência às relações entre as unidades federativas, o principal ponto considerado ligou-se à cobrança de impostos interestaduais.

2.3.1 - Relações entre as esferas de governo

A autonomia conferida aos estados pela ordem republicana não impediu que estes recorressem à União em diversas situações. Ao mesmo tempo, a distribuição de recursos estabelecida na Constituição Federal gerou, durante o período, inúmeros pontos de conflito entre o Governo Federal e os governos estaduais.

As situações de cooperação entre os estados e a União estavam, em grande medida, relacionadas a questões dependentes do instrumental de política econômica concentrado nas mãos do Governo Federal — tais como o controle da política monetária e da taxa cambial, e o monopólio dos impostos sobre as importações —, cujo manejo estava fora da jurisdição estadual. Esses fatores restringiram a autonomia dos estados, na medida em que lhes impunham limites bem claros quanto ao gerenciamento de seus próprios recursos, levando-os a dependerem, sob vários aspectos, de medidas ditadas pelo Poder Central — em termos das taxas protecionistas necessárias para o disciplinamento das relações comerciais entre eles e a defesa dos seus interesses específicos, por exemplo, ou da cooperação federal para a realização de determinadas obras públicas ou, ainda, da avalização de empréstimos externos.

Nesse sentido, os desequilíbrios regionais quanto à arrecadação determinaram, muitas vezes, grandes divergências entre os interesses dos estados exportadores vinculados mais fortemente ao mercado internacional e os outros estados em que, como no Rio Grande do Sul, as exportações externas não exerciam papel tão relevante nas atividades econômicas regionais. Essas diver-

gências traduziram-se, no decorrer da Primeira República, em demandas diferenciadas junto ao Governo Federal.

Embora com uma certa independência declarada em relação à União, os políticos rio-grandenses tinham interesses estaduais importantíssimos a defender, para os quais seria indispensável o concurso federal. Dentre esses, destacavam-se, especialmente, os ligados à produção pecuária em geral e ao charque — principal item das exportações estaduais — em particular. E havia, ainda, a preocupação referente aos efeitos das tarifas, ao regulamento das fronteiras e ao comércio externo. Nesse contexto, os gaúchos, pelas próprias características de suas atividades econômicas, vinculadas preferencialmente com o mercado interno, preocupavam-se, sobretudo, com a política tarifária, de forma a manter os produtos da pecuária estrangeira fora do mercado brasileiro.

No caso de São Paulo, é inegável que, pelo menos até 1930, a parte mais importante das demandas estaduais junto ao Governo Federal se ligava aos problemas do café, cuja defesa era tema constante, sob a alegação de ser esse um interesse nacional, e não regional, derivando daí a conclusão de que o produto merecia ser favorecido “segundo a proporção de sua importância para os cofres da Nação”, conforme assinala Love (1982, p.263). Por trás desse tipo de atitude, manifestavam-se os traços do oportunismo paulista realçado pelo autor, caracterizando uma certa ambigüidade nas relações de São Paulo com a União, movidas ao sabor das conveniências econômicas estaduais. Assim, ora era propugnada uma maior descentralização, com um reforço à autonomia da ação regional, ora era buscado apoio do Poder Central, quando convinha aos interesses do café e à consecução dos objetivos econômicos estaduais.

Também com relação à política cambial, as demandas dos estados junto ao Governo Federal dependiam dos interesses que estavam em jogo. Assim, as oligarquias que, como a paulista, se ligavam diretamente ao setor agroexportador propugnavam pela permanência da moeda nacional desvalorizada. Diversamente dos interesses do café, beneficiados pela desvalorização do mil réis e que, portanto, buscavam o controle da política cambial, os rio-grandenses defendiam, em regra geral, a estabilidade dos preços, o que, nem sempre, era compatível com a desvalorização da moeda.

Sintetizando, pode-se dizer que as demandas paulistas junto à União se concentravam em contar com o seu apoio somente naquelas questões para as quais a ação do Governo do Estado se revelava insuficiente ou impraticável. Em linhas gerais, os interesses ligados ao café necessitavam do concurso do Governo Federal para estabelecer fundos de conversão necessários para impedir a elevação do valor do mil réis. Desejavam, também, emissões do Tesouro, a fim de expandir o crédito, no que eram acompanhados por outros interesses agrá-

rios e industriais. Os produtores gaúchos desejavam, por sua vez, influir sobre a política de importação, de forma a terem possibilidade de enfrentar a concorrência aos seus produtos.

A necessidade de contar com a cooperação da União em muitos aspectos não evitou, entretanto, o surgimento de inúmeras situações de conflito entre os estados e o Poder Central. Com relação a essas situações, merecem destaque alguns pontos comentados a seguir.

Embora tenha possibilitado o crescimento da atividade pública descentralizada, a Constituição de 1891 também introduziu alguns problemas importantes na área fiscal. Vendo-se libertados das restrições que sofriam no período Imperial, os estados procuraram exercer ativamente seus novos direitos constitucionais, vindo, muitas vezes, conforme Mahar (1977, p.246), a contrariar os interesses do Governo Federal, surgindo, então, o conflito. Dentre os principais pontos de divergências, destacaram-se os relacionados com a partilha de recursos e com a invasão de competências tributárias entre as esferas de governo, bem como com a drenagem de recursos feita pela União nos estados.

No que respeita aos dois primeiros pontos, a competição por fontes de receitas foi um traço constante nas relações fiscais entre os governos, no período da Primeira República. O considerável grau de descentralização favorecido pela Constituição permitiu que uma parcela significativa das rendas anteriormente administradas pelo Poder Central passasse para as alçadas estadual e local. O ponto principal de conflito quanto a esse aspecto centrava-se nas acusações dos estados com respeito à invasão federal nos seus direitos de tributação, ao mesmo tempo em que acusações contrárias (da União em relação aos estados) também eram comuns. Estes últimos, premidos pelos novos encargos administrativos que lhes couberam, sentiam a necessidade crescente de avançar sobre as receitas federais. Segundo assinala Pena (1991, p.42-43), dentro desse contexto, o Poder Central "(...) via escorregar de seus cofres recursos que considerava imprescindíveis ao seu sustento, e era obrigado a conviver com estados que deles se apropriavam, mas que, ao mesmo tempo, pensavam ser esta apropriação insuficiente".

Com relação a esses aspectos, algumas características do período devem ser ressaltadas. Embora possa ser questionada a margem de ação dos governos estaduais, em geral, para levar adiante uma política econômica voltada aos seus interesses — vale dizer, aos interesses das classes dominantes regionais —, é fora de dúvida que as novas prerrogativas assumidas a partir de 1891 exigiram que os estados contassem com fontes próprias de captação de

recursos, em vista do que a Constituição previa, pela primeira vez, a partilha de tributos entre as esferas federal e estadual, embora não houvesse uma clara atribuição de competência de arrecadação em alguns impostos, o que gerava freqüentes atritos entre essas duas esferas, como já se ressaltou.

No que tange à estrutura da receita, as principais fontes de arrecadação com que contou a União se constituíram, basicamente, em impostos sobre as importações, sobre o consumo, sobre a circulação, sobre a renda (a partir da década de 20) e em receitas provenientes da indústria. Coube aos governos estaduais a faculdade de decretar impostos sobre as exportações, sobre bens imóveis, sobre a transmissão de propriedade, sobre indústrias e profissões, sobre taxas de selo, quando emanadas dos respectivos governos. Era vedada aos estados a tributação de bens e rendas federais, ou de serviços sob o encargo da União.

Reconhecendo aos estados o direito de tributar e proteger as indústrias existentes nos seus próprios territórios, a Constituição Federal (§ 3, Artigo 9º) conferiu-lhes a faculdade de taxar as importações de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo local, desde que o produto da arrecadação revertesse ao Tesouro Federal.

Assim, durante a Primeira República, a arrecadação brasileira baseou-se, predominantemente, na tributação indireta, apoiando-se, em especial, em impostos sobre o comércio exterior, seguida posteriormente — ao lado de um relativo declínio daqueles tributos — por um considerável crescimento de impostos indiretos sobre transações internas, ou seja, no início do século, a tributação sobre o comércio exterior representava cerca de 50% das receitas arrecadadas pela União (através do Imposto de Importação) e 40% da receita arrecadada pelos estados em seu conjunto (representada pelo Imposto de Exportação). Essas participações declinaram progressivamente em períodos posteriores, atingindo, já na década de 30, 34,2% e 21,6%, em média, respectivamente (SILVA, 1971, p.274).

No caso específico da União, mesmo que o Imposto de Importação tenha permanecido, durante a Primeira República, como a principal fonte de renda do Governo Federal, pode-se assinalar um aumento considerável na participação relativa do Imposto de Circulação e do Imposto de Consumo durante o período. Com relação a este último especificamente, embora a ampliação da sua participação tenha sido uma decorrência da situação externamente gerada pela Primeira Guerra Mundial (que afetou substancialmente o comércio exterior brasileiro, com reflexos significativos sobre a arrecadação), já no período do pós-guerra — quando se recompuseram os níveis das importações —, o volume de recursos daí provenientes não recuou aos níveis anteriores. De cobrança fácil e aplicação

imediate, o Imposto de Consumo obteve um extraordinário incremento no decorrer do período. A partir da sua criação (Lei nº 641, de 14 de novembro de 1899), ampliou-se consideravelmente o seu âmbito de ação, atingindo todos os produtos e objetos suscetíveis de imposição fiscal. E, embora a sua arrecadação tenha sofrido oscilações nos períodos iniciais de implantação, acabou por firmar-se em bases sólidas no decorrer do período. Tais modificações podem ser identificadas com as próprias mudanças estruturais da economia brasileira⁶ — por exemplo, a industrialização e o crescimento do mercado interno, possibilitando um maior uso de fontes de receitas baseadas no comércio interno. Em nível federal, isso implicou um uso mais intenso dos tributos sobre o consumo e, em nível estadual, uma maior dependência em relação às receitas industriais (principalmente de ferrovias).

Entre os estados que mais fortemente se manifestaram contra a forma pela qual se deu a partilha de recursos com a União estavam o Rio Grande do Sul e São Paulo. No caso do Rio Grande do Sul, eram exemplos disso, e gerando constantes reclamações por parte do Governo gaúcho, o Imposto de Indústrias e Profissões e o Imposto de Consumo. O primeiro, cobrado com essa denominação desde 1888, foi, a princípio, arrecadado pela União, sendo transferido à esfera estadual em 1893. Sua arrecadação foi afetada, de certa forma, pela entrada em vigor da Lei Federal nº 29.009, de 31 de dezembro de 1914, a qual instituiu, também, taxas federais sobre as indústrias e as profissões, ocasionando a eliminação de um grande número de contribuintes que não tinham condições de suportá-las, especialmente a partir de 1923. No que respeita aos

⁶ Num breve resumo extraído de Costa (1994, p.67), com relação à partilha de recursos que passou a vigorar com a República, pode-se destacar o seguinte: a Constituição de 1891 inovava em relação ao sistema adotado no período imperial, principalmente pelo fato de prever a discriminação das fontes básicas de taxaço da União e dos estados; mantinha, porém, uma área de competência cumulativa a ser explorada por ambos. O sistema implantado, conforme a autora, "(...) pressionado pelos condicionantes estruturais da base agrário-exportadora, não era capaz de equacionar satisfatoriamente as finanças da União nem de promover uma federação equilibrada. Seriam melhor aquinhoados aqueles estados que possuíssem bens exportáveis competitivos no mercado internacional, capazes, portanto, de se valerem dos impostos de exportação. Tais estados — São Paulo em particular, mas não exclusivamente — poderiam avançar na construção da esfera pública em suas regiões (forças públicas, sistemas educacionais e de saúde) e defender sua autonomia frente à União". E cita o caso do Rio Grande do Sul, que, mesmo não sendo um Estado eminentemente exportador, explorou, "de uma forma peculiar", a sua estrutura fiscal (através do Imposto Territorial). As áreas estagnadas e decadentes, particularmente os estados do Nordeste, "se debateriam entre a dependência da União e o recurso à ilegalidade" (o caso, por exemplo, da cobrança de impostos interestaduais e da taxaço das exportações sob múltiplos disfarces).

impostos vinculados ao consumo, a sua arrecadação foi, ainda, bastante prejudicada, a partir de um certo momento, pela concorrência da União, que também tributava o consumo de muitos produtos taxados pelos estados. Recaindo sobre a economia de cada indivíduo, essa dupla taxação tinha um efeito local direto.

No caso dos paulistas, mesmo que a política fiscal federal tenha se constituído em uma questão menos importante do que a dos controles cambiais e a da valorização do café, a discriminação de rendas entre a União e os estados representou, também, uma fonte latente de atritos com o Poder Central, que se exacerbou no decorrer do período. O Governo Federal, tentando diminuir a sua dependência do Imposto de Importação, ao ampliar outras fontes de renda, gerou conflitos crescentes com o Governo paulista, que se queixava (a exemplo do que também acontecia no Rio Grande do Sul) da invasão de competência dos estados pela União, em matéria de tributação. Estando as finanças federais e as finanças do Estado intimamente relacionadas, dado o montante significativo de receita coletada em São Paulo pela União, já em 1918 as queixas se avolumavam frente às modificações no Imposto de Consumo introduzidas pelo Governo Federal, o qual, segundo o Governo paulista, incidiu desproporcionalmente sobre a indústria estadual. Além disso, um imposto de renda federal também foi instituído, colhendo parcela significativa de sua arrecadação no Estado paulista nos anos que se seguiram. Os políticos paulistas não se conformavam com esse tipo de ingerência por parte da União, apoiando-se especialmente em duas ordens de alegações — a de que os demais estados contribuíam com muito menos, proporcionalmente, para os cofres federais, e a de que o Governo Central reservava muito pouco para São Paulo comparativamente ao que de lá se retirava.

Essa questão levava a um terceiro tipo de conflito, intimamente relacionado com os anteriores — o da drenagem dos recursos dos estados pela União. Em geral, os estados mais ricos queixavam-se constantemente de que a União retirava muito mais de suas economias (em tributos) do que ali gastava, enquanto outros estados, que contribuíam com muito menos, proporcionalmente, para os cofres federais, eram bem aquinhoados na sua participação nos gastos do Poder Central. E, entre os que mais disso reclamavam, estavam o Rio Grande do Sul e São Paulo.

Para o Governo do Rio Grande do Sul, a questão era associada à própria autonomia estadual, ou seja, a autonomia estaria estreitamente vinculada à independência econômica; e esta era afetada pela tributação recolhida pela União no Estado. São exemplos disso dados apresentados em relatórios governamentais, segundo os quais o Estado sul-rio-grandense dava mais de dois terços de suas rendas para o Governo Federal, como tributo — significando que era pago

três ou quatro vezes mais à União do que era gasto para a sustentação do Estado.⁷

Entre os paulistas, as alegações eram semelhantes — de que o Governo Federal reservava muito pouco para o Estado, comparativamente ao que de lá retirava sob a forma de tributação. Por exemplo, em 1912-13, a arrecadação da União em São Paulo era mais de dez vezes maior do que as despesas lá efetuadas pela mesma.

Do ponto de vista específico do Rio Grande do Sul e de São Paulo, talvez estes tenham sido os estados mais penalizados pela repartição das receitas públicas dentre as esferas de governo, durante a Primeira República. As constantes afirmações de seus governantes, de que a União arrecadava muito mais do que gastava em seus territórios, têm fortes indícios de serem verdadeiras. Ao se analisarem as finanças públicas do Brasil no período considerado, é possível constatar que a União arrecadou muito mais do que gastou, tanto no Estado gaúcho como no paulista, sendo que, neste último, a disparidade entre o montante arrecadado e o efetivamente gasto foi muito maior. Os Gráficos 1 e 2 são ilustrativos, embora sob ângulos diferentes, do volume da arrecadação federal nos estados citados.

Por exemplo, em 1909, 19% de toda a receita da União (inclusive a financeira) foi arrecadada no Estado de São Paulo; no Rio Grande do Sul, o fisco federal arrecadou 7%. No mesmo ano, os gastos da União em São Paulo representaram 2,8% de toda a despesa federal. E, no Rio Grande do Sul, 2,6%, ou seja: de um total de 67.952 contos de réis arrecadados em São Paulo, a União despendeu 12.620 contos; no Rio Grande do Sul, a arrecadação federal foi de 26.462 contos de réis, em contraposição a uma despesa de 11.584 contos. A

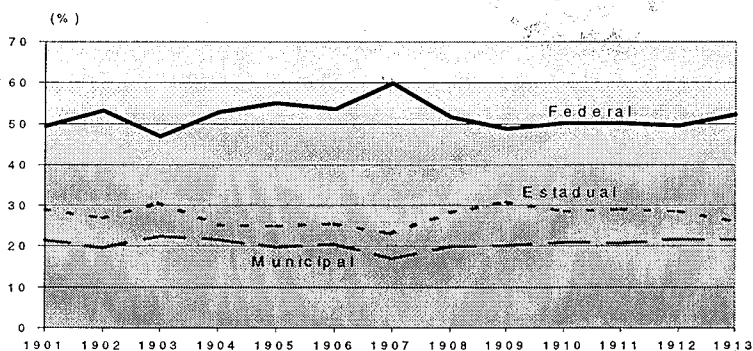
⁷ Isso é corroborado por alguns extratos do Relatório do Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul em 1908, nos quais ele assim se expressava: “É uma questão de repartição de rendas, eqüitativa. No momento atual, pode-se afirmar, sem exagero, que as relações entre a União e os estados, sob o ponto de vista econômico, são como as existentes entre a metrópole e a sua colônia. Pagamos três ou quatro vezes mais à União do que gastamos para a sustentação do Estado. Trabalhamos três ou quatro vezes mais para a União do que para o Estado. Esta situação não é normal, não é justa”.

Ainda segundo o Secretário da Fazenda: “A União desune, repele, não preenche a condição primordial que lhe deu vida, e que a legitima. Este problema só pode encontrar uma solução política(...) A União enriquece, aumenta diariamente seu patrimônio colossal. Os estados definham empobrecidos ou falidos. É um problema que afeta todos os estados brasileiros, e que, quando o crédito deixar de produzir milagres e a União deixar de emprestar o seu crédito, se imporá como capital e urgente, e o Rio Grande do Sul terá a sua parte na intervenção que regularizará as relações econômicas e financeiras entre os Estados e a União. A oportunidade surgirá espontaneamente e dará lugar à ação” (Relat. 1908, p.55).

superioridade dos gastos sobre as arrecadações efetivadas nesses dois estados foi um fato que se repetiu, pelo menos, nos anos de 1914, 1921, 1922, 1924 e 1925, ou seja, em todos os anos em que se teve a possibilidade de encontrar dados que fossem comparáveis.

Gráfico 1

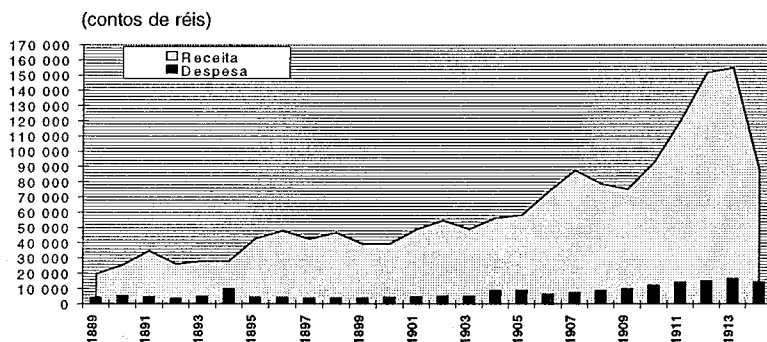
Receita arrecadada, por esfera administrativa (União, estados e municípios), no Rio Grande do Sul — 1901-13



FONTE: Relatório da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 1913.

Gráfico 2

Receita e despesa federal realizada em São Paulo — 1889-1914



FONTE: Relatório da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, 1916.

Além do mais, foi em São Paulo e no Rio Grande do Sul que se concentrou, basicamente, a maior parcela da arrecadação federal nos estados — principalmente no primeiro. Se, em 1909, os dois estados contribuíam com 26% de toda a receita federal (7% e 19%, respectivamente), em 1925 tal contribuição atingia 37% (dos quais 32% correspondentes a São Paulo e 5% ao Rio Grande do Sul). Nesses mesmos anos, entretanto, a União despendeu somente 5,4% (em 1909) e 11,7% (em 1925) de toda a despesa pública nacional nos mesmos estados. Com base nisso, pode-se dizer que o resultado das relações fiscais da União com os estados considerados produziu, em benefício da primeira, excedentes de 20,6% e de 25,3% de toda a receita federal em 1909 e em 1925 respectivamente. Mesmo assim, nos mesmos anos, a União registrou déficits de 15,2% e de 1,0% na sua execução orçamentária (Tabela 6).

Tabela 6

Participação percentual do Rio Grande do Sul e de São Paulo na receita e na despesa total realizada pela União em anos selecionados

ANOS	RECEITA		DESPESA	
	São Paulo	Rio Grande do Sul	São Paulo	Rio Grande do Sul
1909 (1)	18,9	7,4	2,83	2,60
1909 (2)	15,7	-	-	-
1914 (1)	20,0	4,8	5,11	4,48
1914 (2)	20,0	8,2	0,00	0,01
1921 (1)	29,9	6,7	-	3,70
1921 (2)	26,8	6,3	-	0,00
1924 (1)	21,9	5,2	8,05	4,15
1924 (2)	25,0	4,2	0,53	0,91
1925 (1)	22,9	4,8	7,88	3,86
1925 (2)	31,6	5,3	0,08	0,49

FONTE: Relatório do Ministério dos Negócios da Fazenda, 1926.

(1) Em papel. (2) Em ouro.

Nesse sentido, considerando-se os estados com maiores arrecadações, conforme assinala Love (1982, p.359), a peculiaridade de São Paulo era apenas uma questão de grau, já que da maioria dos estados o Governo Federal tirava mais do que aplicava. Assim, São Paulo não era mais do que o contribuinte principal no esquema de redistribuição de recursos que subsidiava a unidade territorial possuidora da mais alta renda *per capita* do País — o Distrito Federal.

Dois outros pontos ainda devem ser considerados nesse aspecto. Um deles, o de que a União fazia muito mais por São Paulo do que é possível medir

pelos gastos diretos de recursos federais, seja garantindo a valorização do café, de várias maneiras, mantendo uma política fiscal que beneficiava, muitas vezes, o setor cafeeiro, seja assumindo a responsabilidade pela dívida externa do Estado, seja, ainda, concedendo empréstimos pelo Banco do Brasil. O outro, o de ter sido São Paulo o único estado, durante a Primeira República, com renda própria suficiente para não ter que depender da União para a promoção de obras públicas e para a realização de projetos sociais. Tal autonomia era baseada na expressividade de suas receitas, retiradas de sua principal fonte de recursos — o Imposto de Exportação —, cujo produto básico, o café, era originário, primordialmente, do Estado paulista. Em consequência disso, de uma maneira geral, interessava mais aos paulistas a política econômica do Governo Federal nos assuntos do seu maior proveito, do que os recursos que este poderia distribuir, inclusive para obras públicas.

Assim, São Paulo era o Estado mais rico, a despeito dos impostos regressivos que constituíam a base do seu sistema tributário. Essa riqueza lhe assegurava abundância e uma constante expansão dos recursos públicos, apesar das freqüentes queixas dos políticos paulistas quanto à carga fiscal imposta pela arrecadação federal, tornando plausível, conforme assinala Love (1982, p.333), caracterizar a distribuição de recursos e de obrigações entre o Governo paulista e o Poder Central como tendo sido “o próprio federalismo fiscal brasileiro” na Primeira República, especialmente se forem levadas em conta a participação do Estado de São Paulo no orçamento público e no total da dívida externa contraída pelos estados no período.

2.3.2 - Relações entre as unidades da Federação

Um dos pontos mais sérios de conflito entre os estados foi o representado pela cobrança de impostos interestaduais, os quais, embora proibidos pela Constituição Federal, estiveram incorporados às relações entre as unidades da Federação durante toda a Primeira República, constituindo-se em um dos mais graves empecilhos ao desenvolvimento econômico do País.

Segundo Mahar (1977), a questão envolvia dois aspectos principais: o primeiro, o de se seria lícito aos estados interpretar os seus direitos de impor tributos sobre a exportação como sendo aplicáveis ao caso de mercadorias exportadas de um para outro; o segundo, o de se os estados poderiam impor tributos sobre a importação de mercadorias vindas de outro estado. O primeiro aspecto constituía uma preocupação dos estados interiores e daqueles que não exportavam muito para o Exterior. O segundo derivou-se de um dispositivo da Constituição que reservava ao Governo Federal o direito de impor tributos sobre

“bens de origem estrangeira”. Uma vez que os estados eram livres para impor tributos que não estivessem reservados à União, ou que não lhes tivessem sido proibidos, muitos adotaram a opinião de que tributar importações de outros estados era um ato constitucional. Tal prática, embora ilegal, estendeu-se além dos limites da Primeira República, sendo que os impostos interestaduais só foram definitivamente suprimidos com a Constituição de 1934 (MAHAR, 1977, p.246-247).

Nessa questão, Rio Grande do Sul e São Paulo tinham posições semelhantes, na medida em que, por princípio, eram fundamentalmente contrários a tal prática. Isso se evidencia em inúmeras manifestações constantes de documentos governamentais da época.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a cobrança destes impostos era encarada como uma exceção à legitimidade da concorrência. Para impedir tal prática, o Governo sul-rio-grandense reclamava “(...) uma conveniente intervenção dos poderes públicos no sentido da abolição daquele gravame”. Era colocado, como alternativa, enquanto isso não se desse, “o emprego da represália aduaneira contra os estados que lançavam mão daquela prática [destinada] a repor a concorrência sobre a indispensável base de igualdade” (Relat., 1902, p.9).

Em São Paulo, a Mensagem do Presidente do Estado, em 1903, destacava, com relação ao mesmo aspecto, as dificuldades postas ao desenvolvimento comercial dos produtos paulistas no território nacional pelos chamados impostos interestaduais, que, “(...) sob diversas formas e denominações, obstam em cada estado a entrada dos produtos de outros, exceto o Rio Grande do Sul, que só tributa os gêneros dos estados que também lhe sobrecarregam os seus”. E seguia enfatizando que o Estado de São Paulo sempre havia observado o preceito constitucional que proibia aquele tipo de tributação: “(...) apesar de vitimado pela prática contrária, até agora os produtos dos outros Estados, assim como os estrangeiros, aqui entram, transitam e saem livres de quaisquer impostos deste Estado” (Mensag., 1903).

3 – Considerações finais

Em síntese, no contexto geral da Primeira República, pode-se afirmar que o Estado de São Paulo foi o maior beneficiário das mudanças introduzidas com a Constituição de 1891, auferindo as rendas mais expressivas entre os estados brasileiros. O Rio Grande do Sul, mesmo se colocando entre as três maiores arrecadações do período (a outra era a de Minas Gerais), dispunha de receitas bem mais modestas, pelas próprias características da sua economia, voltada

basicamente para o mercado interno. A supremacia do orçamento paulista baseou-se na sua principal fonte de arrecadação, o Imposto de Exportação, colocado como o principal tributo de competência exclusiva dos estados na partilha de recursos determinada constitucionalmente; isso se deu porque tal tributo estava, em São Paulo, ligado basicamente às exportações de café, o principal produto de exportação brasileiro, transformando o Estado paulista no mais rico da Federação, a despeito de enfrentar uma situação quase permanentemente deficitária.

Esses dois estados foram, na prática, o esteio das rendas da União. Somente neles a União arrecadou muito mais do que gastou, o que ocasionou constantes reclamações durante todo o período. Cerca de 75% do Imposto de Importação era arrecadado nesses estados; mais de 55% do Imposto de Consumo; 65% do Imposto de Circulação e, também, cerca de 65% do Imposto de Renda. A situação financeira dos dois estados configurou-se como uma verdadeira exceção comparativamente à das demais unidades da Federação.

À guisa de conclusão, consideram-se altamente elucidativas as observações sobre a situação financeira dos estados, contidas no Relatório apresentado ao Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, pelo Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, em 1933:

“(...) excetuadas as três primeiras unidades administrativas do País, que são, no quadro da arrecadação fiscal da União, o Distrito Federal, São Paulo e o Rio Grande do Sul, os demais estados não contribuem para o erário federal numa proporção que guarde certa conformidade com a sua situação econômica”.

Do ponto de vista geral, complementando a citação acima, é crucial o pensamento de Getúlio Vargas, logo após a Revolução de 1930.

“A ocasião é oportuna para me referir à desorganização financeira e à depressão econômica da maioria dos estados da Federação ao implantar-se o novo regime. Não exagero resumido-as no seguinte quadro: administração péssima, política, com raras exceções, oligárquica, estritamente partidária, sem visar ao interesse coletivo; desbarato dos dinheiros públicos e orçamentos deficitários; a produção nacional estiolada pelas excessivas tributações e vítima ainda dos impostos interestaduais; deficiência de transportes e ausência de crédito agrícola”. (VARGAS, 1930-1931)

Bibliografia

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares, SILVA, Pedro Luís Barros, org. (1995). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo : FUNDAP/UESPA.
- CAMARGO, Aspásia (1992). **A federação acorrentada**: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. Belo Horizonte. (XVI Encontro Anual da ANPOCS; no prelo).
- CARVALHO, Maria L. de, PEREIRA, Paulo Roberto Dias (1995). Rio Grande do Sul e São Paulo: o papel das políticas orçamentárias na promoção do desenvolvimento econômico estadual na Primeira República (1889-1930). **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v.16, n.2, p.729-787.
- CARVALHO, Maria Lúcia Leitão de (1996). A política fiscal dos Estados e as funções de acumulação e de legitimação. In: TARGA, Luiz Roberto Pecoits, org. **Gaúchos e paulistas**: dez escritos de história regional comparada. Porto Alegre : FEE.
- CASSEB, Paulo Adib (1999). **Federalismo**: aspectos contemporâneos. São Paulo : Ed. Juarez de Oliveira.
- CAVALCANTI, Amaro (1983). **Regime federativo e a república brasileira**. Brasília : UNB.
- COSTA, Wilma Peres (1994). A questão fiscal na crise do Império e na implantação da República. In: DILEMAS históricos da federação brasileira. FUNDAP/IESP. v.8.
- IBGE (1939-1940). **Séries estatísticas retrospectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro. v.1.
- KUGELMAS, Eduardo (1994). **O federalismo nos anos 20**. In: DILEMAS históricos da federação brasileira. FUNDAP/IESP. v.8.
- LOVE, Joseph (1975). **O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930**. São Paulo : Perspectiva.
- LOVE, Joseph (1977). O poder dos estados - análise regional: o Rio Grande do Sul como fator de instabilidade na República Velha. In: FAUSTO, Bóris, org. **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil. t.3, v.1.
- LOVE, Joseph (1982). **A locomotiva**: São Paulo na federação brasileira, 1889-1937. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

MACHADO NETO; Brasília (1946). **Descentralização administrativa e discriminação de rendas**. São Paulo : Ind. Gráf. Ciqueira.

MAHAR, Denis J. (1977). Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica. In: SILVA, Fernando Rezende da, org. **Política fiscal e a programação dos gastos do Governo**. Rio de Janeiro : INPES/IPEA.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de (1948). **Natureza jurídica do Estado Federal**. São Paulo : Prefeitura de São Paulo. (Monografia).

MELO, José Joaquim Cardoso de (1917). **Discriminação de rendas entre a União e os Estados**. São Paulo. (Dissertação apresentada à Faculdade de Direito).

MENSAGEM apresentada pelo Presidente do Estado do Estado de São Paulo ao Congresso Legislativo, São Paulo, 1903.

OLIVEIRA, Fabrício A. de, WEITERSCHAN, Helga M. (1979). Aspectos históricos do federalismo fiscal brasileiro. **Fundação JP**: análise e conjuntura, Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, v.9, n.10, p.745-755.

PENA, Maria Valéria J. (1991). **Formação do Estado e de sua fiscalidade: a gênese do imposto de renda no Brasil**. Rio de Janeiro : UFRJ/IEI.

PEREIRA, Paulo Roberto Dias (1996). As políticas de gasto público dos Estados e a promoção do desenvolvimento. In: TARGA, Luiz Roberto P., org. **Gaúchos e paulistas: dez escritos de história regional comparada**. Porto Alegre : FEE.

PINTO, Celi Regina (1986). Positivismo: um projeto político alternativo (RS: 1889-1930). Porto Alegre : L&PM.

RELATÓRIO do Ministério dos Negócios da Fazenda, 1926.

RELATÓRIO do Ministério dos Negócios da Fazenda, 1933.

RELATÓRIO do Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda de São Paulo, 1916.

RELATÓRIO do Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda do Rio Grande do Sul, 1902.

RELATÓRIO do Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda do Rio Grande do Sul, 1908.

RELATÓRIO do Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda do Rio Grande do Sul, 1913.

- RUSSOMANO, Rosah. (1965). **O princípio do federalismo na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro/São Paulo : Livraria Freitas Bastos.
- SILVA, Fernando A. R. da (1971). A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro : IPEA, v.1, n.2, p.235-282.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de (1990). O processo político-partidário na Primeira República. In: MOTA, Carlos Guilherme, org. **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil.
- TARGA, Luiz Roberto Pecoits (1992). Permanências na longa duração — questões e explicação das trajetórias comparadas de São Paulo e do Rio Grande do Sul. **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v.13, n.2, p.534-545.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. (1958). **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo : Nacional.
- VARGAS, Getúlio D. (1930-1931). **A nova política brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio. Livro 1.
- ZIMMERMANN, Maria Emília M. (1986). **O PRP e os fazendeiros do café**. Campinas : UNICAMP.

Abstract

In this text we analyse, in a comparative viewpoint, the manner by which the States of Rio Grande do Sul and Sao Paulo inserted themselves in the brazilian fiscal federalism during the First Republic (1889-1930), establishing, when comparing these two regional formations, the singularities of such an insertion in the social and economic context of brazilian federalism. In view of the autonomy and the new responsibilities bestowed upon the States, the text emphasizes that Rio Grande do Sul and Sao Paulo were the great inheritors of fiscal federalism; at the same time, they set themselves up as a important supporter for the Union's revenues given that, in the period, only in these two States the Union collected more than it spent.