

REFORMA CONSTITUCIONAL

Convem reformar os arts. 7 e 9 da Constituição de 24 de Fevereiro de 1891, afim de conceder á União maior somma de recursos financeiros?

O simples enunciado da questão indica a sua gravidade e transcendente importancia. A reforma do pacto fundamental de um povo, é sempre objecto de seria meditação para os estadistas e não raro constitue ponto de divergencia entre os partidos politicos.

Entre nós começa-se a agitar com certa insistencia a necessidade de uma revisão constitucional em pontos de maximo alcance politico, dentre os quaes destacaremos o que faz objecto deste ligeiro estudo, em que esperamos poder offerecer á attenção dos estudiosos alguns dados e indicações uteis á solução da questão.

Um rapido exame historico da questão da divisão das rendas no Brazil, desde a epocha da independencia, mostra a razão das disposições constitucionaes referentes ao systema tributario da Republica. Apenas proclamada a nossa independencia politica e organizado o Estado pela Constituição imperial de 1824, entraram as Provincias, circumscripção administrativa adoptada nessa Lei, a lutar com grandes difficuldades para satisfazer as despesas locaes, á cargo de seus respectivos governos. No orçamento geral do Imperio erão incluidos os serviços provinciaes e a dotação correspondente.

Tomaremos de um valioso trabalho, organizado pela Commissão encarregada de rever e classificar as rendas geraes, provinciaes e municipaes do Imperio, e publicado em 1883, os elementos necessarios para mostrar a marcha da questão que estudamos.

Lê-se no Relatorio da Commissão, a pag. 49: «A primera lei que separou a despesa Geral da Provincial, foi a de 24 de Outubro de 1832, cuja disposição, reproduzida na de 8 de Outubro de 1833, continuou a subsistir até depois de promulgado o acto addicional, por força da lei de 3 de Outubro de 1834, dispondo esta no art. 36 que, enquanto uma lei geral não fixasse definitivamente os impostos, que ficariam pertecendo á receita Geral do Imperio, constaria a mesma receita dos impostos que lhe pertenciam na divisão, feita pela lei de 8 Outubro de 1833

«Essa mesma lei de 1834, no art. 33, auctorizou o Governo Geral a supprir, na forma do art. 34 da citada lei de 1833, as Provincias, cujas rendas não chegassem para suas respectivas despesas, fixadas nessa lei, comtanto que estas se não augmentassem.

«O plano das leis, que a Commissão acaba de mencionar, foi alterado pela lei n. 99, de 31 de Outubro de 1835, que, consultando com algum estudo mais e conhecimento de causa as conveniencias das Provincias, consignou - lhes dotação melhor, posto que ainda insufficiente para a sustentação de todos os seus encargos. Alem de mais alguns impostos, tiveram as Provincias nessa nova distribuição o resto da quota dos dizimos na ex-

portação, que pagavam os generos de produção Provincial. E era esta a verba principal, com que as Provincias poderiam fazer face ás suas despesas ; sem isso luctariam muitas dellas nos mais afflictivos apuros financeiros.

« Pela divisão feita em 1835, os impostos, que deviam pertencer á receita Provincial, depois de adoptado o acto adicional, são os que vêm enumerados no art. 11 da lei de 31 de Outubro de 1835, sob ns. 36 a 45, sendo arrecadados para a receita Geral—somente na Côrte e Municipio do Rio de Janeiro. Esses impostos são os seguintes :

« Donativos e terças de officios.

« Sello de heranças e legados.

« Imposto de policia.

« Decima dos predios urbanos.

« Dizimo de exportação.

« Imposto nas casas de leilão e modas.

« Imposto no consumo de aguardente da terra.

« Imposto sobre o gado vaccum.

« Meia siza de escravos.

« Rendimento do evento.

« O art. 9.º § 6 da mesma lei determinou o modo, porque se devia cobrar para a receita Provincial o resto da quota dos dizimos na exportação, que pagavam os generos de produção das mesmas Provincias.

« A lei geral n. 586, de 6 de Setembro de 1850, art. 14, declarou de receita Provincial o rendimento do evento, ; e a lei n. 628, de 17 de Setembro de 1851, art. 29, passou para a receita Provincial o imposto sobre séges e mais vehiculos de conducção.

« A lei n. 2395. de 10 de Setembro de 1873, que reorganizou a guarda nacional, mandou no art. 12

que o producto do imposto pessoal e do sello e emolumentos das patentes da guarda nacional, arrecadado nas Provincias, fosse destinado a auxiliar a despeza com a força policial das mesmas Provincias».

Proseguindo no seu estudo, a Commissão reconhece que muitos dos impostos attribuidos ás Provincias erão improductivos e que continuaram ellas a lutar com o *deficit* em seus orçamentos, pelo que solicitaram do Governo Geral o auxilio auctorizado pela lei de 3 de Outubro de 1834, art. 38. As queixas das provincias (com excepção apenas das de S. Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) erão instantes e clamorosas.

Durou por treze annos o soccorro dos Cofres Geraes á Provincias, cessando apenas quando pelas leis de 21 de Outubro de 1843 e 28 de Outubro de 1848 passou para o orçamento da despeza Geral do Imperio o pagamento da justiça de primeira instancia e das congruas aos parochos, serviços até então á cargo das Provincias, bem como os da guarda nacional.

Essas medidas centralisadoras são consequencia do movimento reaccionario iniciado pela lei de interpretação do acto adicional de 1840, restringindo-se a acção dos poderes provinciaes, que tão fortes reclamações provocaram no paiz, até a queda do Imperio.

Um dos grandes partidos em que se dividia o paiz, o partido liberal, tomou como lemma de sua bandeira — a autoñomia das Provincias — e seus prohomens não cessaram de preconizar o alargamento das franquias provinciaes, como reforma indispensavel ao progresso do paiz.

Apreciando a lei de 1843, que passou para o Governo Geral o serviço das justiças de primeira instancia, opina o illustre Sr. Visconde de Ouro Preto, em trabalho que publicou em 1883 sobre a reforma administrativa, *«para que se restitua ao Poder Provincial, a faculdade das nomeações dos magistrados de 1.ª instancia e a propria organização da respectiva justiça, conforme as circumstancias especiaes de cada Provincia; pois sob este ponto de vista, como relativamente a muitos outros, a uniformidade não pôde funcionar bem por toda a parte, revogando-se assim os arts. 2.º e 3.º do acto adicional e o art. 24 do Lei. de 3 de Dezembro de 1841.»*

Forçadas pela necessidade, começaram as Provincias a lançar tributos sobre materias já tributadas pelo Governo Geral e algumas dellas fóra da alçada de sua competencia, como no tocante á importação. As reclamações do Conselho de Estado contra leis provinciaes, que invadiam a esphera tributaria pertencente á receita geral, são innumeradas e quasi sempre inspiradas pelo espirito centralizador e conservador, que predominava naquella corporação politica.

Os relatorios dos ministros da fazenda recommendavam constantemente á attenção do Corpo Legislativo esse melindroso assumpto, solicitando providencias que puzessem termo aos graves inconvenientes que resultavam para o commercio, industrias e producção nacional, do lançamento de impostos concorrentemente pelo Estado, Provincias e Municipios. Dentre os illustres estadistas que assim se pronunciaram, citaremos o Visconde de Souza Franco (1857), Visconde de Inhomirim, (1859), Ferraz, (1860), Visconde do Rio Branco, (1861), Zacharias,

(1868), Cotegipe, (1877), Marquez de Paranaguá, (1883), Francisco Belizario, (1886 e 1887) e João Alfredo (1888).

Como se vê dos nomes citados, o mal era reconhecido pelos chefes dos dous partidos politicos do Imperio. A questão, embora debatida nas Camaras, ficava sem solução, e ainda em 1879 ou 1880 a Camara dos Deputados nomeou uma commissão especial para estudal-a, mas nenhum trabalho foi apresentado.

Em 1882 o ministro da fazenda (Marquez de Paranaguá), por acto dictatorial, suspendeu as leis de Pernambuco que lançavam impostos de importação, contra as quaes reclamára o commercio.

A perturbação que esse acto trouxe aos orçamentos de Pernambuco e da Bahia, que ficaram profundamente desequilibrados, forçou o Governo a propor um adicional aos impostos de importação, afim de soccorrer as Provincias affectadas pela suspensão dos impostos inconstitucionaes. Esse plano, porém, soffreu forte opposição na Camara dos Deputados, e teve de ser abandonado, e o governo nomeou a Commissão, de que acima fallamos, para estudar e propor o que fosse conveniente sobre a classificação e divisão das rendas Geraes, Provinciaes e Municipaes.

Como elemento de apreciação do acto do ministro da fazenda suspendendo impostos inconstitucionaes, citaremos as palavras do retrospecto politico do *Jornal do Commercio*, referente ao anno de 1893 «... a pompa do novo programma não contribuiu pouco para que, entrando em scena o imprevisto, tomasse sobre si o ministerio a grande responsabilidade de

decretar a desorganização do systema de impostos provinciaes, induzido sem duvida pela coherencia com as suas promessas, mas arriscando-se a destruir sem edificar, como veio a succeder, nada afinal logrando a bem da descentralização administrativa e divisão das rendas, emquanto arrastou duas grandes provincias, Pernambuco e Bahia, á beira da banca-rota, travando-lhes por muito tempo a roda do progresso. »

A comissão de revisão das rendas, nomeada em 1882, apresentou o seu trabalho em 1883, indicando algumas medidas, sendo as principaes attribuir ás Provincias o imposto de industrias e profissões, e o de transmissão de propriedade, e crear o imposto sobre a renda para compensar o desfalque que soffria a receita geral com a perda daquelles dous impostos.

Sobre esse trabalho foi ouvido o Conselho de Estado pleno, que não chegou a conclusões definitivas, sendo divergentes os pareceres e alvitres suggeridos. Sabemos que o ministerio de então (presidido pelo conselheiro Lafayette) inclinava-se á idea de abrir mão de parte do imposto de exportação, deminuindo-se a taxa em vigor, afin de que as Provincias pudessem augmentar o que cobravam, na mesma proporção da diminuição effectuada pelo Governo Geral.

Nenhuma medida, porém, foi iniciada no parlamento e continuaram as queixas e reclamações das Provincias, bem como as recomendações dos ministros da Fazenda ao Poder Legislativo, solicitando providencias.

Muitos dos ministros da Fazenda limitaram-se a apontar o mal, sem indicar o remedio ; outros,

porém, lembraram a conveniencia de demarcar-se, de modo claro e positivo, a esphera de acção para lançamento de impostos geraes, provinciaes e municipaes.

O Barão da Uruguayana (Ferraz) pensava dever-se adoptar o systema de impostos addicionaes á exemplo do que se pratica na França e outros paizes, opinião que tambem adoptou o conselheiro F. Bilizario no seu relatorio de 1887, onde se lê o seguinte :

«Até hoje o systema da lei de 1835 se tem imposto a todos que estudam esta questão, isto é, a discriminação das rendas em geraes e provinciaes, attribuindo-se impostos diversos para a exclusiva competencia de cada um dos poderes, geral e provincial.

«Este systema, porém, encontra serias difficuldades. O Estado, que representa a grande unidade nacional, quando assoberbado por difficuldades financeiras, não pode ficar tolhido em sua acção de recorrer a qualquer fonte de renda que se lhe depare, pelo facto de ter cedido ás provincias a mesma renda.

«Quanto a mim, a questão teria mais facil solução, se adoptassemos o systema dos impostos addicionaes, com os correctivos necessarios para não serem aggravados em demasia certos tributos.

«Deste systema já offerecem exemplo os impostos de exportação cobrados pelo Governo Geral, com addicionaes cobrados pelas provincias. Se este methodo se generalisasse, a arrecadação seria simplificada, uma vez entregue aos mesmos empregados ; pois um dos males da arrecada-

ção dos impostos no Brazil é, sem duvida, a grande despesa que requer. Creado o imposto geral com addicionaes provinciaes e até municipaes, feita pelos mesmos agentes a arrecadação, além da vantagem de menor dispendio, gozariam os contribuintes de maior facilidade no pagamento, o que constitue allivio na imposição » .

No relatorio apresentado ao Corpo Legislativo, o conselheiro João Alfredo, depois de referir-se ás conclusões do inquerito mandado fazer pelo Sr. Barão de Cotegipe, em 1887, sobre a situação das Provincias, e mencionar os differentes alvitres lembrados para dotal-as de mais abundantes fontes de renda, diz o seguinte :

« A questão é complexa ; e seria a meu ver grave erro querer simplificar-a, pela supposição de que a desorganização dos impostos provinciaes pode ser separada dos antecedentes que a determinaram. A confusão actual não é uma causa, susceptivel de ser removida por medida legislativa ; é o effeito de varias causas accumuladas, que não está em vossas mãos eliminar com a promptidão, que seria para desejar. O estado financeiro das provincias, em geral, é mau ; quer por erros administrativos, quer por crises economicas, quer por calamidades de diversas ordens, quer por todos esses factores reunidos, ellas se têm comprometido além dos recursos ordinarios. »

E conclue assim, depois de mencionar o regimen defeitoso da arrecadação dos impostos :

« Não me parece possivel, por conseguinte, que se tome providencia legislativa a respeito da discriminação das rendas provinciaes e municipaes,

sem que ella faça parte de um plano geral de reforma da administração provincial e municipal. Tomar aquella providencia no unico intuito de salyuardar a boa arrecadação dos impostos geraes, sem nenhuma attenção aos embaraços que d'ahi promanem para as rendas provinciaes, seria medida altamente impolitica, e que veria dar razão às reclamações exaggeradas que se levantam contra a centralização administrativa.

«O problema é grave e deve ser encarado com o maior cuidado. O governo continuará a colher todas as informações que servirem para maior exame da questão; mas, por emquanto, confio no patriotismo das assembleas provinciaes e dos seus delegados, e espera que serão envidados todos os esforços para attenuarem-se os males actuaes, e preparar-se uma solução que concilie todos os interessês. »

Das numerosas citações que temos feito, de documentos officiaes de grande valor, vê-se que foi preocupação constante dos estadistas do Imperio a questão da divisão das rendas, a qual se achava largamente estudada quando se deu a proclamação da Republica.

A Constituinte republicana, lançando as bases da organização da autonomia das antigas Provincias, convertidas em Estados, não podia deixar de encarar de frente o problema de divisão das rendas, agitado na paiz a mais de meio seculo.

O projecto de Constituição offerecido pelo Governo Provisorio, e de cuja elaboração foi *pars magna* o eminente estadista Dr. Ruy Barbosa, ministro

da Fazenda, adoptou dentre os systemas indicados, o de attribuir certas fontes de receita, exclusivamente, quer á União, quer aos Estados, deixando algumas outras fontes á acção, cumulativa ou não, dos poderes federaes e locaes. Foi este o systema que prevaleceu na Constituição, e que por escriptores competentes é julgado o mais acertado (Veiga Filho - *Manual da Sciencia das Finanças*, § 52,) tendo além disso a seu favor, entre nós, os precedentes historicos como acima mostramos.

O projecto de Constituição concedia aos Estados, exclusivamente, a attribuição de lançar impostos sobre a exportação de mercadorias, (até o anno de 1895 em que cessariam de todo os direitos de exportação,) o imposto sobre a propriedade territorial e sobre transmissão de propriedade. A' competencia exclusiva da União era reservada a decretação e arrecadação de impostos sobre a importação de procedencia estrangeira, direitos de entrada, sahida e estada de navios; sendo livre o commercio de costeagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras que tenham pago imposto de importação; taxas de sello, bem como as contribuições postaes e telegraphicas.

Aos Estados e á União ficou prohibido crear impostos de transito pelo territorio de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre productos de outros Estados da Republica ou estrangeiros, e bem assim sobre os vehiculos de terra e agua que os transportarem.

Aos impostos attribuidos, pelo Projecto de Cons-

tuição, aos Estados, acrescentou a Constituinte (emenda de Dr. Lauro Sodré) o de indústrias e profissões, a taxa de sello, quanto aos actos emanados dos respectivos governos e negocios de sua economia, e contribuições concernentes aos seus telegraphos e correios (Const. art. 9). Não marcou praso para extincção do imposto de exportação.

Como muito judiciosamente pondera o Sr. Milton (*A Constituição do Brazil*, nota ao art. 12) nenhuma outra Constituição federal é tão clara e methodica relativamente á discriminação de rendas, como a Constituição Brasileira.

A Constituição Americana limita-se a determinar que nenhum Estado poderá, sem consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a exportação ou importação, salvo os absolutamente necessarios para execução de suas leis de fiscalisação; o producto liquido de todos os direitos ou impostos estabelecidos por um Estado sobre a importação ou exportação, pertencerão ao Thesouro dos Estados Unidos, e qualquer lei que os estabelecerem será submettida á revisão do Congresso (art. 1º. Secc 10, n. 2).

O mesmo art. 1, cit., secc. 9, n. 5 prohibe expressamente que sejam decretadas taxas ou direitos sobre mercadorias exportadas por qualquer Estado.

A Constituição Argentina reserva para o Congresso a exclusiva attribuição de crear Alfandegas e prohibe o lançamento de direitos de transito, de tonelagem e outros referentes á livre circulação dos productos, no territorio nacional.

Salvo os limitações indicadas no art. 1º, secc. 9.ª n. 5 e 10 n. 2, da Constituição Americana, os Es-

tados têm ampla auctorização para decretar impostos cumulativamente com a União. (Story, liv. 3, cap. 15 § 501). Em annotação á obra de Story, assgura Calvo que de egual extensão de poder gosão o Governo Federal e as Provincias da Republica Argentina.

Entretanto, por pratica constante e diuturna, os impostos que alimentam as finanças locais nos Estados Unidos são directos e lançados sobre o capital, sendo reservado para a Federação os impostos indirectos, sem que esta attribuição tenha um character exclusivo (Fournier de Flaix, *Critique et Statistique Comparée des Institutions Financières*, 1 pag. 266). A' pag. 269 diz elle : « En outre de l'impôt sur le capital, en vertu du cens, il est dû, dans la plupart des Etats : 1°. Une taxe de capitation, *poll-tax*, qui varie de 1 a 2 dollars par chaque personne majeure ; 2°. une taxe légère sur les revenus des capitaux trop modiques pour être taxés ; cette seconde taxe est moins generale que la première ; 3°. une taxe ou licence sur les bars, restaurants etc ; 4°. une taxe sur les capitaux des caisses d'épargne ; 5°. une taxe sur les dépôts et les actions des banques nationales ou privées ; 6°. une taxe sur les polices d'assurance.

«Dans la plupart des Etats, toutes ces diverses taxes sont réservées par l'Etat qui ne demande qu'un complément à l'impôt sur le capital. Au contraire, les comtés, les communes et les villes ont presque exclusivement recours à l'impôt direct.»

*
* *

A divisão das rendas, como se acha estabele-

cida na Constituição Brasileira, tem sido objecto de acerbas censuras, por alguns illustres publicistas, por lhes parecer que a União ficou privada dos recursos necessarios para occorrer ás responsabilidades a que ficou sujeita. Entre os capitalistas europeos essa crença se acha enraizada, prejudicando enormemente o credito do Brazil.

Parece-nos que o historico da questão da divisão das rendas entre nós, mostra claramente a improcedencia, ou, pelo menos, o exaggero dessa critica.

Dentre os impostos comprehendidos no orçamento geral do Imperio, e que passaram a pertencer aos Estados, o mais rendoso era o de exportação, orçando por poucos milhares de contos o de industrias e profissões, e o de transmissão de propriedade *inter vivos*.

Como vimos acima, o imposto de exportação foi em parte transferido para as provincias pela lei de 1835, bem como o de transmissão de propriedade por via de successão *causa mortis*, e o de decima urbana (predial). Transferindo, pois, para os Estados o imposto de exportação, a Constituição obedeceu aos nossos antecedentes historicos, de accordo com o systema da lei de 1835.

A Commissão do Thesouro que em 1892 foi incumbida de avaliar o *quantum* de rendimento dos impostos que passaram para os Estados, e a importancia dos serviços que deixaram de fazer parte do orçamento da União, orçou em 40.578 contos aquelle rendimento, em 1892.

Ora as despesas de que foi aliviado o orçamento federal, por ficarem á cargo dos Estados e Distric-

to Federal, incluídas as despesas com as justiças de 1.^a e 2.^a instancias (não mencionadas no relatório da Comissão) sendo de 19.189 contos, vê-se que o desfalque no orçamento federal foi de 22.000 contos, algarismo sem grande importancia num orçamento de 227.681:000\$000, rs. como foi o de 1892.

Note-se que nesse orçamento forão incluídas ainda numerosas despesas de character estadual, não mencionadas no citado Relatório da Comissão do Thesouro, as quaes forão eliminadas nos orçamentos posteriores, á proporção que aggravaram-se as difficuldades financeiras da União. Só no tocante a terras publicas e colonização as despesas da União subiram a mais de 10.000 contos verba que ficou reduzida a algumas centenas de contos, depois da rescisão do contracto para introdução de immigrants, á cargo da Companhia Metropolitana.

O imposto de industrias e profissões e o de transmissão de propriedade são os mesmos que a Comissão de 1883 indicára como devendo pertencer ás provincias.

O de sello, entendido como deve ser, nos estreitos limites marcados na Constituição, não desfalca de modo sensível as rendas federaes. Esse mesmo imposto do sello, na epinião do abalizado financeiro, Conselheiro Candido Baptista, devia ser dado ás provincias, bem como o de industrias e profissões (*Systema Financial do Brazil* — 1842, pag 22). A prevalecer a ideia revisionista, cumpre indagar em que sentido se fará a reforma da Constituição. Qual dos impostos cedidos reverterá para a competencia exclusiva da União? O que recahe sobre

immoveis ruraes e urbanos, sobre a transmissão de propriedade ? sobre industrias e profissões ?

Os primeiros já pertenciam ao orçamento das provincias só figurando no do Imperio a parte arrecadada no Municipio Neutro, hoje Districto Federal, como ainda se pratica.

O de industrias e profissões figurava em todos os orçamentos provinciaes, e municipaes, durante o Imperio, e muitas leis geraes tinham transferido diversos impostos dessa natureza para as provincias.

O de transmissão de propriedade, como todos os referentes á propriedade rural e urbana, são tidos como impostos locaes na legislação dos Estados Unidos, da Inglaterra, Prussia etc. A Commissão de 1883 propuzera a sua transferencia para as provincias, idea que foi adoptada pelo Governo Provisorio, que os consignou no projecto da Constituição. Este e o de industrias e profissões e o predial, forão concedidos por algumas Constituições estadoaes aos municipios (Constituição Mineira, art. 76, e Lei Adicional n. 2.)

Resta o imposto de exportação.

Pode tal imposto servir de base ás finanças da União ? Quando os proprios Estados procuram substituil-o por outras fontes de renda mais seguras e correspondendo ás exigencias de um melhor systema tributario, como propôr a sua reversão para a União ? O projecto de Constituição do Governo Provisorio propunha até a extincção desse imposto, á partir de 1895, adoptando a Constituição Americana que veda á União e aos Estados a decretação de impostos ou direitos de exportação.

Além das razões deduzidas da natureza do imposto que o torna improprio para servir de base a um bom systema financeiro, acredito ser impraticavel o retrocesso do imposto de exportação para a União, á vista da desorganização que essa medida acarretaria ás finanças estadoaes. Quatro quintas partes da receita dos Estados, senão mais, é proveniente da cobrança do imposto de exportação. Revertel-o á União faria surgir a grave questão de saber-se como supprir o *deficit* tremendo que soffreriam os orçamentos dos Estados.

Perante a perspectiva de uma crise geral de tamanha intensidade, não é politico cogitar-se dessa reforma.

Outros são os meios apropriados para debellar a crise financeira da União.

O que tem impressionado a muitos espiritos é ver o grande augmento de renda que tiveram os Estados, ao passo que a União tem luctado com serias difficuldades financeiras. A razão desse phenomeno, porém, não é porque esta ficasse despojada de fontes de renda, pela Constituição de 24 de Fevereiro.

Em primeiro logar, cumpre não perder de vista que os Estados percebem uma parte da renda de exportação em virtude de leis das antigas Provincias, e não pela applicação da disposição constitucional.

Em segundo logar ninguem póde desconhecer que a principal causa desse phenomeno é a elevação geral dos preços dos artigos exportados, em virtude da enorme depreciação da nossa moéda. Tanto assim é que a União tem tido grande desenvol-

vimento na arrecadação de suas rendas, e se estas não têm bastado para fazer face às despesas, é porque uma bôa parte destas é paga em ouro, e o cambio desceu a taxas incríveis.

No Relatorio apresentado ao Sr. Presidente da Republica no corrente anno, o provector estadista, Dr. Murтинho, ministro da fazenda, reconhece que a crise financeira é principalmente devida à redução do valor da nossa moeda. Diz S. Ex. : «A crise financeira depende por sua vez, *não tanto da diminuição da massa das rendas do Estado, mas da redução do valor da unidade dessa massa.*

«Essa redução é por seu turno a consequencia economica, logica e forçada, da producção exaggerada do meio circulante em relação ao valor real da circulação.

«A crise financeira é, pois, *não a expressão de uma grande decadencia nas fontes de renda do Estado, mas do regimen, que produzia a superabundancia de papel - moeda no mercado.*

Quando se vê que a terça parte, ou mais, da receita geral arrecadada destinara-se a occorrer ás differenças de cambio, para se obter o ouro necessario ao pagamento de nossos compromissos nessa especie, tem-se a explicação obvia das difficuldades financeiras da União, sem precisar attribuil-as á divisão das rendas, como foi feita na Constituição republicana.

O estudo comparado do orçamento de diversos paizes civilizados, demonstra que a União Brasileira pode lançar mão das mesmas fontes de renda, que sustentam o orçamento de grandes Na-

ções. Dos direitos de Alfandega e de consumo sobre álcool, cerveja, bebidas espiritosas, fumo, sal, perfumarias, phosphoros e outros semelhantes, tirão os Estados Unidos, a Inglaterra, o Imperio Allemão, a Republica Argentina e outras nações o melhor de suas rëndas.

O imposto sobre a renda é de uma productividade extraordinaria na Inglaterra, Prussia, Austria; e nos Estados Unidos forneceu elementos de grande valor para occorrer ás despezas phantasticas, determinadas pela famosa guerra de secessão.

Ora, de todas essas fontes de renda pode lançar mão a União Brasileira.

Se o Governo Federal dos Estados Unidos na America do Norte, e da Republica Argentina, para não citar senão Estados americanos, pode sustentar todas as dispezas nacionaes com essas rendas, porque não o poderá o governo do Brazil? No orçamento argentino ainda figura um pequeno imposto de exportação; mas é taxa que terá de desaparecer, sendo já condemnada pela Constituição de 25 de Setembro de 1860, art. 67.

Desde poucos annos começamos a ensaiar a cobrança de impostos de consumo, internos, aliás ha muitos annos recommendados por illustres ministros da fazenda, quer do tempo do Imperio, quer da Republica. Dentre os primeiros, citaremos o Visconde de Ouro Preto e Conselheiro Laffayette, e dentre os ultimos, Ruy Barboza, Serzedello, Rodrigues Alves e Benardino de Campos.

O resultado da arrecadação desses impostos, insignificante nos primeiros annos, já começa a subir sensivelmente. Assim é que a commissão de orçamento da Camara dos Srs. Deputados calcula

a sua arrecadação para o exercício de 1900 em 30.000 contos, ao passo que nos primeiros annos mal chegava para pagamento das despezas de cobrança.

São impostos recomendados pelos Economistas e adoptados no orçamento dos povos cultos.

«Quaesquer que sejam as criticas á que se possa submettel-os, observa Leroy - Beaulieu, a verdade é que são elles indispensaveis aos grandes Estados modernos, sujeitos ao pagamento de dividas pesadas, ou a exorbitantes despezas de armamento e effectivos militares. Taes impostos preenchem, nos grandes orçamentos do fim de Seculo XIX, uma enorme lacuna, que nelles deixaria subsistir os impostos directos, pois que estes não podem attingir todos os contribuintes, principalmente os pequenos.

«Finalmente, os impostos de consumo offerecem uma vantagem inapreciavel, que resgata ou, pelo menos, attenua muitos defeitos, isto é, a de renderem cada vez mais, pelo simples progresso da riqueza publica. »

Execute-se com fidelidade a disposição constitucional no tocante ao imposto de sello, e sobretudo torne-se effectiva a sua cobrança nos casos em que é devido por lei, reprimindo - se a enorme fraude de que é victima o Thesouro, e ver-se-á que só essa fonte de receita pode prodazir o duplo ou o triplo, do que rende actualmente. Na boa e exacta fiscalização das rendas, está um meio seguro de fazel-as productivas, maximé em paizes de propulação esparsa como é o Brazil.

Tambem na Republica Argentina, durante longo tempo, o edificio das finanças federaes baseava-se

sobre as taxas aduaneiras, e só depois da crise de 1890 entraram os poderes publicos no caminho da criação de impostos internos sobre o consumo.

Diz o ministro da fazenda, Dr. Terry, na *Memoria del Departamento de Hacienda* do anno de 1893: «Se iniciaba en los comienzos del año 1891 la liquidacion de una gran crisis economica y financiera que habia dado por tierra con cuantos elementos constituyen en tiempos normales la organizacion economica de un pais. Se encontraba éste con las fuerzas prostradas, con el tesoro exhausto, con una deuda publica tanto más gravosa quanto el medio circulante, la moneda fiduciaria, era absolutamente inconvertible y se depreciaba dia a dia en merito al cuadro general de emergencias que caracterizaban esos instantes angustiosos

«Esta situacion abrumadora fué el motivo de la institucion en el pais de los impuestos internos, es decir, de ese ramo de las contribuciones que grava la produccion é industria nacional en alguna de suas especies más divulgadas en el consumo general, y que es para cuanta nacion contemporánea lo tiene implantado en su organizacion tributaria, una de las mas fecundas fuentes de renta, percebida con los menores sacrificios para el pueblo contribuyente.

« Los impuestos internos quedan para adelante incorporados á nuestro sistema de contribuciones. Experimentarán por algún tiempo aún variaciones más ó menos sensibles, ora sea in cuanto á las especies que se graven, ora en cuanto á la manera ó el medio de percibir el gravamen; pero

el impuesto, en su genero, habrá de conservársele siempre en cuantas leyes de presupuesto sancione V. H., desde el momento que será en un futuro no lejano (y a empieza á serlo) el sustitutivo natural de los impuestos á la importación, cuja importancia decrecerá, á no durdalo, á medida que cobren vuelo nuestras incipientes industrias nacionales.»

Na Memoria do anno de 1895, o ministro da fazenda, Dr. Romero, abunda nas mesmas idéas e apresenta dados estatisticos demonstrando a eficacia do imposto. « Diz elle : «La renta proveniente de los impuestos en que la ley grava los consumos internos, que en la evolucion rentistica de la Republica está destinada a adquirir cada año mayor importancia, á semejanza de lo que acontece en las administraciones fiscales de las principales naciones, fué calculada para 1895 en 6:960:000 pesos papel; pero podurjo 7:692:566 pesos, distribuida en esta forma : Alcoholes 5.429:566; scerveza 427:648 ; Fosforos 1.677\$819 ; y Vinos 159:502. »

Em 1896 a arrecadação do imposto subio a 13:775:287 pesos.

Apreciando essa importante innovação nas finanças Argentinas Martinez, *Les Finances de la R. Argentine* (depois de mencionar os apuros em que se achou o Thesouro, pela crise de 1890), diz o seguinte : « Cette situation accablante motiva, dans le pays, l'établissement des impôts internes, c'est á dire, de cette branche de contributions qui grève la production et l'industrie nationales dans la consommation general, et qui est, pour toutes les nations contemporaines que l'ont implantée

dans leur organisation d'impôts, l'une des plus fécondes ressources de revenues, d'autant plus que sa perception n'exige que peu de sacrifices de la part des contribuables.

« Cette herreuse initiative, qui marque une évolution transcendente dans le systeme des rentes, appartient à la administration presidée par M. Charles Pellegrini, dont faisait partie M. Vincent Fidele Lopez, comme ministre des finances ; e ce será peut-être son acte le plus important et le plus méritoire. »

Em 1897 a arrecadação produziu 19:360:000 pesos, em 1898 subiu a 21:591:815 pesos, que ao cambio actual equivale, mais ou menos, a 70 mil contos, moeda brasileira.

São algarismos que justificam plenamente a confiança dos ministros da fazenda e financeiros Argentinos na grande efficacia dos impostos de consumo, para reconstituição das finanças nacionaes. Quando se attende a que a população da Republica Argentina é de 4.600:000 almas, e que suas condições sociaes e economicas não divergem muito das nossas, comprehende-se quanto pode ainda a União brasileira esperar do melhor aproveitamento dessas fontes de receita.

Nada impede-nos de lançar mão do imposto sobre a renda, preconizado por illustres financeiros do tempo do Imperio, entre os quaes o Sr. Visconde de Ouro Preto, e que chegou mesmo a ser votado pela Camara temporaria em 1879. Ultimamente foi recommendado pelo illustrado Dr. Benardino de Campos, no bem elaborado relatorio que apresentou ao Sr. Presidente da Republica, em 1898.

Quaesquer que sejam os defeitos do imposto de capitação, nenhuma disposição constitucional veda à União recorrer a elles, em seus apuros financeiros, como fazem constantemente os Estados da União Norte - Americana (*poll-tax*). Esse recurso foi tambem indicado pelo illustrado Dr. Bernardino de Campos.

Quer pelo estudo dos nossos antecedentes historicos, quer da comparação do que se pratica entre povos dos mais adiantados e regidos por instituições semelhantes ás nossas, não parece temeridade concluir que não falta á União, no Brazil, fontes de renda de que possi lançar mão para fazer face ás responsabilidades nacionaes.

Seguramente muitos dos impostos existentes não rendem tanto quanto podem produzir, por falta de uma boa fiscalização. Cada um de nós sabe quanto é defraudado o imposto do sello e os impostos de consumo, ultimamente creados.

Faça-se uma boa arrecadação, valorise-se a nossa moeda, e com certeza, desaparecerá o *deficit* do orçamento federal.

Não será preciso recorrer á revisão constitucional para fazer voltar á União algum dos impostos cedidos aos Estados, ou para impor a estes a obrigação de pagar uma contribuição matricular, á exemplo do que se pratica no Imperio Germanico, conforme lembrou ultimamente o illustrado deputado bahiano, desembargador Amphio-
phio.

O systema de contribuição pelos Estados, para sustentar as despezas federaes, foi experimentado nos Estados Unidos, logo depois de proclamada a independencia, na sua primeira organização po-

litica em confederação, e foi abandonado, por insufficiente para sustentar os encargos de um Governo forte. Mesmo como complemento do systema tributario, decretado na Constituição, não nos parece acceitavel semelhante alvitre.

A União não deve de modo algum ficar dependente da boa ou má vontade, dos Estados, ou de sua situação financeira, para ter os recursos necessarios ao pagamento das despesas nacionaes.

A situação do Governo dos Estados Unidos tornou-se critica, logo depois de finda a guerra da independencia, devido principalmente a ter-se nos artigos da confederação, recusado ao poder central o direito de lançar impostos para pagamento das despesas nacionaes.

Eis o que nos diz Story, em seu classico trabalho sobre a Constituição americana : « Mas muitas razões concorriam para dar logar á falta completa de promptidão de parte dos Estados e, em muitos casos, á absoluta indiferença pelas requisições. E, com effeito, desde o instante em que a paz de 1783 veio livrar o paiz da dolorosa calamidade da guerra, o relaxamento penetrou por toda parte e muitos dos Estados forão successivamente pretextando desculpas para a sua grave negligencia, fundados nos males communs a todos ou em queixas, a que todos davão ouvidos. De tempos em tempos, o Congresso faz a aos Estados os appellos mais solemnes e patrioticos, mas sem conseguir resultado efficaz, (*Constituição Americana* - tradução do Dr. Theophilo Ribeiro v. 1.º § 254 .)

Em discurso proferido na Legislatura de Nôva-

York, no anno de 1787, Hamilton constata que durante os ultimos cinco annos New-Hampshire, as Coralinas do Norte e do Sul, e a Georgia nada tinha pago : o Connecticut e Delaware, cerca de uma terça parte, o Massachusetts, Rhode-Island e Maryland, cerca da metade ; a Virginia, trez quintas partes ; a Pennsylvania, quasi tudo, e Nova-York excede a sua quota parte. (O'bra citada, § 258, nota).

Só um dos Estados de que se compunha a Confederação tinha pago a quota que lhe cabia, nas despezas geraes !

Pense-se no que aconteceria no Brazil, onde por habito antigo as provincias recebiam subvenção do Poder Geral, e ver-se-á que o systema lembrado é inexequivel.

Nem se compadece com uma forte organização politica essa dependencia em que ficaria constituido o Governo Central. O exemplo da Alemanha não colhe, pois alem de ser Imperador o Rei da Prussia, cuja acção preponderante na Confederação é indiscutivel, o Poder Central encontra na esphera de sua acção recursos sufficientes para fazer face ás despezas geraes, independente das contribuições matriculares.

Para libertar-se dessa dependencia, obteve o principe de Bismark; do parlamento, o voto de impostos sobre o tabaco, alcool, sello etc. de modo a obter o Imperio renda sufficiente para suas despezas, podendo resarcir aos Estados a parte que pagão pelas contribuições matriculares.

«O Imperio, dizia Bismark, não deve ser reduzido ao papel de um pensionista importuno dos Estados, nem ao de um credor que reclama o seu

pagamento ; elle deve, ao contrario, tornar-se para os Estados um dispensador liberal dos recursos, que a Constituição lhe concede. » Foi o que aconteceu depois das reformas da legislação tributaria em 1879-1881, em virtude da qual quasi sempre os Estados recebem do Imperio mais do que pagão, pelas contribuições matriculares.

O illustre Sr. Amphiphio lembrou essa medida para compensar á União o prejuizo que soffreu com a disposição do art. 64 da Constituição, que declarou pertencerem aos Estados as minas e terras devolutas, situadas nos seus territorios, cabendo á União somente a porção de territorio que for indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes.

Ainda não foi promulgada Lei Federal definindo e determinando os limites postos pela Constituição ás terras concedidas aos Estados. A reserva de territorio necessario á defeza das fronteiras, parece referir-se á zona de dez leguas, nas fronteiras, de que trata a lei n. 601, de 18 de Setembro de 1850, que regulou a concessão de terras publicas no Brazil.

E' certo que a Constituição privou a União de valioso patrimonio para o futuro ; mas não de uma fonte de receita, que algo valesse nos orçamentos do Imperio. A media das arrecadações effectuadas jamais passou de noventa contos por anno, quantia que ficava muito abaixo da despeza que se fazia com as commissões de medição de terras e collocação de immigrants. Essa mesma parca receita era arrecadada e entregue ás provincias para despesas de colonização, em virtude da Lei de 24 de Novembro de 1888.

Até hoje, excepção feita do Estado do Rio Grande do Sul, a venda de terras publicas não traz aos orçamentos estadoaes renda sequer sufficiente para pagamento das despezas com a medição das terras vendidas. É o que tem acontecido á Minas.

O proprio Estado do Rio Grande do Sul aufere maior rendimento, em virtude da citada Lei de 1888, que passou para as provincias o producto do pagamento das dividas dos colonos, do que propriamente da venda de terras. Tendo havido nesse Estado a localização de numerosas colonias, em que o Governo Geral gastou milhares de contos, e achando-se ellas hoje em estado de prosperidade, o pagamento das dividas representa quantiasas sommas.

Entendemos que o maior inconveniente da disposição constitucional prende-se ao povoamento do solo, questão de alto alcance politico e eminentemente federal, além de outras razões, por se prender á immigração estrangeira, fonte de frequentes attritos internacionaes.

Pertencendo, porém, incontestavelmente á União, regular tudo quanto diz respeito ás nossas relações internacionaes, cabe-lhe o direito de impor aos Estados, no tocante a introdução e localização de immigrants, as condições que forem mais convenientes aos interesses geraes da Nação.

Pelo lado financeiro, ficando á cargo dos Estados a despeza com o povoamento do solo, o orçamento federal da despeza soffreu sensível redução, sem duvida muito superior á receita que poderia obter da venda de terras publicas.

Em futuro mais ou menos remoto, quando se po-

voarem as vastas regiões, hoje desertas, pertencentes a alguns Estados, serias questões de character politico hão de surgir indubitavelmente e é por esse lado que deve ser encarado o assumpto e não pelo financeiro. Achando-se, porém, taes questões fóra dos limites que traçamos para este artigo, não as discutiremos, limitando-nos á esta ligeira referencia.

Pelos dados que acabamos de expor, extrahidos de documentos de ordem diversa, pensamos poder concluir que não ha razão para affirmar que a Constituição de 24 de Fevereiro privou a União das fontes de receita de que carece, para costear as responsabilidades nacionaes.

O que cumpre é completar a obra de discriminação, passando para os Estados as despezas de character estadoal, que por ventura ainda figuram no orçamento federal, e isto se vae fazendo de dia para dia. Nem é para causar estranheza que assim se proceda vagarosamente ; pois não é facil substituir de prompto tradições governativas e administrativas inveteradas, como as que vieram do regimen centralizador do Imperio. No periodo de transição, além das hesitações e apalpadellas, dão-se attritos e difficuldades, que só a acção do tempo fará desaparecer.

E' o que nos ensina a historia de povos regidos por instituições semelhantes ás que adoptamos.

Em favor da opinião que sustentamos, é-nos grato poder invocar a auctoridade de um dos mais abalizados estadistas da Republica, o Dr. Rodrigues Alves, que tanto prima pela sua alta intelligencia, como pelo elevado criterio, prudencia e conhecimento dos negocios publicos. Assim se pronuncia

S. Ex.^{ca}, no Relatorio que na qualidade de Ministro da Fazenda, apresentou ao Sr Presidente da Republica, no anno de 1896 :

« Não duvido que tenha influido nos mercados europeus, em detrimento nosso, o receio de que as commoções politicas tragão em resultado o esphacelamento da União Brasileira, e tambem a crença habilmente explorada pelos inimigos da Republica, de que na partilha das rendas a federação ficou desprovi.a de meios para occorrer às suas despezas. Entretanto essa apreciação não procede, pois dos antigos impostos de alguma importancia, que figuraram nos orçamentos do Imperio, só o de exportação, o de transmissão de propriedade e o de indústrias e profissões passaram a pertencer aos Estados; sendo que o predial pouco rendia nas antigas provincias.

« Na debatida questão da partilha das rendas, no tempo do Imperio, já erão indicadas como apropriadas aos serviços provinciaes algumas das que a Constituição federal attribuiu aos Estados.

« A propriedade das terras devolutas é, sem duvida, um valor enorme que a União perdeu; mas nem no tempo do Imperio, nem mesmo na actualidade, constitue uma fonte de renda apreciavel para os orçamentos. Alem dos impostos reservados exclusivamente á União, tem esta a faculdade de recorrer a fontes não attribuidas exclusivamente aos Estados, entre as quaes podemos mencionar os impostos sobre o fumo, sobre as bebidas alcoolicas, sobre a renda, além de outros que contribuem com sommas avultadissimas para o orçamento da receita das principaes nações civilizadas.

Estas observações, sobre assumpto tão importan-

te, têm sómente o intuito de mostrar a improcedencia dos receios manifestados por muitos sobre a efficacia dos recursos deixados á União, para fazer face ás suas responsabilidades, convindo eu, entretanto, em que não foi bem formulada pelo legislador constituinte a divisão das rendas, e a União não devia ter ficado privada da propriedade das terras devolutas.»

A resar^{ção} contida nas ultimas palavras, como se colhe do relatório resulta das questões suscitadas sobre a competencia dos Estados no tocante ao imposto do sello, e o modo porque alguns congressistas encararam os impostos de consumo, equiparando-os aos de industrias e profissões.

No nosso modo de entender, porém, estas e outras semelhantes questões podem e devem ser resolvidas pelo Congresso Nacional, prescrevendo leis que dêem execução aos preceitos constitucionaes.

Na opinião do abalizado estadista, porém, é fôra de duvida que a União dispõe de recursos para custear as despezas nacionaes, e para nós é este o principal escopo a demonstrar.

Quem lê os jornaes e revistas estrangeiras é que pode avaliar quanto mal tem feito ao credito do Brazil, a crença de que a União ficou sem meios para pagar as despezas á seu cargo, ao passo que os Estados ficaram amplamente consultados em seus interesses financeiros.

Aquella crença é erronea e é para combatel-a que offerecemos ao estudo dos competentes os dados que colligimos sobre a questão e as despretenciosas observações que temos feito.

Bello Horizonte — Outubro de 1899.

DR. AFFONSO PENNA.