

**ACESSO À JUSTIÇA: OS EMBATES OCORRIDOS NO PODER
JUDICIÁRIO PARA A EFETIVAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL
(1889-1922)**

Priscila Petreit de Paola Gonçalves

Formada em História pela UFF e graduanda em Direito pela UFF
Mestre e Doutoranda em Ciências Sociais e Jurídicas pelo Programa do Pós Graduação em
Sociologia e Direito
E-mail: prippg@hotmail.com

Resumo

Um dos grandes temas intensamente discutido com a instauração da República no país foi a necessidade de se estabelecer quais seriam os impostos que vigorariam no Brasil, e mais do que isso quem possuiria competência para a sua cobrança. Não foi sem explicação que um dos pontos mais debatidos na primeira Assembléia Nacional Constituinte dizia respeito a que impostos seriam de competência da União e quais seriam de competência dos estados. Na verdade esta disputa em torno da discriminação das rendas no país envolvia uma problemática ainda mais profunda, qual seja: a criação da federação. Neste sentido, este trabalho visa demonstrar como os debates acerca da estrutura tributária do país podem elucidar a forma como os grupos políticos da época posicionaram-se perante a necessidade da construção da República brasileira. Para tanto será feito uso dos Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 1890-1891.

Palavras-chave: Primeira República - Assembléia Nacional Constituinte – Federação - Impostos

Abstract

One of the major topics discussed intensively with the establishment of the Republic in the country was the need to establish what are the taxes that force in Brazil, and more than that who possess the power to their collection. There was no explanation that one of the most debated points in the first Constituent Assembly was concerned that taxes would be the competence of the Union and which would be imposed by states. In fact this dispute over the breakdown of incomes in the country involved an even deeper problem, namely, the creation of the federation. Thus, this paper demonstrates how debates about the country's tax structure may elucidate how the political groups of that time stationed themselves before the need for construction of the Brazilian Republic. To do so will be made use of the Proceedings of the National Constituent Assembly of 1890-1891.

Keywords: First Republic - the National Constituent Assembly – Federation - Taxes

Introdução

Um dos grandes temas intensamente discutido com a instauração da República no país foi a necessidade de se estabelecer quais seriam os impostos que vigorariam no Brasil, e mais do que isso quem possuiria competência para a sua cobrança. Não é sem explicação que um dos pontos mais debatidos na primeira Constituinte Republicana dizia respeito a que impostos seriam de competência da União e quais seriam de competência dos estados. Da mesma forma, foi disputado também o entendimento legítimo sobre diversos outros conceitos que possuem uma íntima ligação com o tema, como a abrangência do conceito de federalismo, o significado do republicanismo, os limites da intervenção federal nos estados, os casos em que se poderia decretar o estado de sítio, o domínio sobre as rendas tributárias, a jurisdição sobre terras devolutas.

No decorrer deste artigo, será destacado, então, um outro fator relevante para a compreensão do tema, a primeira Constituinte Republicana. Os debates constituintes foram feitos às pressas, para que o país entrasse logo no regime da legalidade. Dois foram os efeitos decorrentes: primeiro, só foram debatidos os pontos mais fundamentais e mais controversos para a elaboração da Carta Magna; segundo, este procedimento fez com que estes pontos controversos continuassem a ser motivo de sérios conflitos durante toda a Primeira República.

Promulgada a Constituição, seus princípios estavam registrados sob a forma escrita, o que já fora feito sob os imperativos liberais: os principais grupos políticos que apoiaram a proclamação afirmavam defender o liberalismo (independente de como compreendiam esse liberalismo). Com a Lei escrita, iniciava-se então a fase em que disputar-se-iam as “justas” e “legítimas” formas de se interpretar o que estava registrado. Para compreender o processo de elaboração deste documento, será analisada a própria Assembléia Nacional Constituinte, em que já estavam presentes os diferentes interesses que permeavam a República.

Assembléia Nacional Constituinte Republicana

Se elaborarmos um histórico sobre o processo de institucionalização da República, veremos que a própria nomeação da Assembléia Constituinte Republicana de 1890 já fora marcada por contratempos, os quais incitaram inúmeros estudos até hoje. Nesta Constituinte o mandato não foi de delegação nacional, sendo rapidamente declarada sua abertura para abafar qualquer movimentação popular contrária. A República fora proclamada em defesa das oligarquias cafeeiras, e seu próprio caráter era oligárquico, deixando o grosso da população à margem de qualquer participação política. Estes imperativos da República recém proclamada não permitiriam ampla

participação popular na elaboração da primeira Constituição republicana. Ilustrativamente, Amaro Cavalcanti, futuro Ministro do Supremo Tribunal Federal, Prefeito do Distrito Federal e Ministro da Fazenda, escreveu em 1900: “*O povo assistira a toda essa mutação do cenário político, como simples espectador, que só devia aplaudir os atores ao final do ato.*” (CAVALCANTI, 1900, p.308). Este povo aplaudiria a Constituição, que estava a ser elaborada à sua revelia.

O Decreto nº 29, de 03 de Dezembro de 1889, nomeou a chamada “Comissão dos Cinco” (também conhecida como “Comissão de Petrópolis”), que seria responsável pela elaboração de um projeto de Constituição. A data do decreto inaugurava a nomeação da comissão, e celebrava a memória do Manifesto Republicano, publicado 19 anos antes no jornal *A República*. A “Comissão dos Cinco” foi composta por Saldanha Marinho (Presidente da Comissão) e Rangel Pestana, signatários do Manifesto Republicano de 1870, e os republicanos Antônio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Mello e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.

Da reunião em Petrópolis resultaram 3 projetos de Constituição, os quais foram ponderados e discutidos, até que por fim fosse elaborado um projeto definitivo, entregue ao Governo Provisório em 30 de Maio de 1890. No trabalho coletivo final, algumas características foram mais destacadas:

as antigas províncias passaram a ser consideradas Estados; não se falava em territórios, porque o Dr. Magalhães Castro cedeu a empenhos do governo provisório e abandonou sua primitiva opinião. Na distribuição das rendas prevaleceu o projeto Werneck-Pestana; mas entendeu-se dever suprimir os impostos de exportação, a datar de 1897. A Câmara dos Deputados teve a legislatura fixada em três anos; o Senado, eleito por sufrágio direto dos eleitores prolongando-se o período por nove anos, como sugeriram Werneck e Pestana. O mandato do Presidente da República reduziu-se a cinco anos, de conformidade com a lembrança de Magalhães Castro; mas preferiu-se a eleição por eleitorado especial, a exemplos dos Estados Unidos e da Argentina. Os secretários de Estado não podiam comparecer às sessões do Congresso; só iriam às comissões prestar esclarecimentos. Enfim, no Judiciário, determinava-se que o Supremo Tribunal de Justiça se compusesse de quinze juízes, nomeados pelo Senado, sem interferência do Poder Executivo: é o judicioso processo da Constituição suíça. (ROURE, 1979, p.02)

O projeto político oligárquico se concretizava, com um número limitadíssimo de nomes elaborando a Carta Magna que nortearia os princípios nacionais a partir de então. Se o Imperador sofrera críticas quanto ao seu mandonismo pessoal, os republicanos não se distanciaram deste vício. Em 22 de junho de 1890 se reuniu o Governo Provisório para assinar o decreto da Constituição, a ser referendado pela Assembléia Constituinte:

Aos vinte e dois dias do mês de junho de mil oitocentos e noventa, em uma sala das sessões do Conselho e Ministros, no Palácio do Chefe do Governo, foram presentes, às cinco horas da tarde, os Srs. Generalíssimo Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório; general Dr. Rui Barbosa, ministro da Fazenda; general Benjamin Constant, ministro da Instrução, Correios e Telégrafos; vice-almirante Eduardo Wandenkolk, ministro da Marinha; marechal Floriano Peixoto, ministro da Guerra; general Dr. Manoel Ferraz de Campos Salles, ministro da Justiça; general Dr. José Cesário de Faria Alvim, ministro do Interior; general

Francisco Glicério, ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas; e general Quintino Bocaiúva, ministro das Relações Exteriores. (ROURE, 1979, p.02)

Todos os nomes figuraram dentre os principais articuladores das bases políticas da Primeira República. O “generalíssimo Dr.” Rui Barbosa foi o escolhido para revisar a proposta de Constituição elaborada pela “Comissão dos Cinco”, antes que fosse enviada à Assembléia Constituinte. Anos depois, esta nomeação serviria de capital político às lutas protagonizadas por Rui Barbosa. Este nome pôde argumentar que seria o detentor das corretas formas de se interpretar a Lei Magna, uma vez que ele a teria escrito. Apenas uma década depois de promulgada a Constituição, Rui Barbosa já começava a levantar sérias questões contra o regime. Vejamos, antes, a formação desta Carta.

A 04 de Novembro de 1890 começaram as sessões preparatórias da Constituinte, que seria instituída, em mais um exercício de formação de memória, no aniversário de 1 ano da “Revolução” que proclamara a República. Vale lembrar que a rapidez com que se iniciaram os trabalhos constituintes foram em decorrência não da solidez de projetos republicanos, e mais por acelerar o processo de institucionalização do regime nos moldes como desejavam os setores oligárquicos e militares.

O artigo 57 do Regimento da Assembléia Constituinte determinava que fosse eleita uma comissão de 21 deputados e senadores (chamada de “Comissão dos Vinte e Um”) para dar pareceres sobre o projeto, escolhendo cada bancada o seu representante para a tarefa. A 22 de Novembro de 1890 se fez a eleição desta comissão especial.

A necessidade de apressar a votação levou os constituintes a debaterem apenas alguns tópicos mais relevantes para a oligarquia, entre eles a organização federativa, a discriminação das rendas, a unidade do direito, a dualidade da magistratura, o sistema de eleições presidenciais, a liberdade religiosa e a organização dos estados. Ficava cada vez mais nítido que não existia uma idéia pronta e acabada acerca de um projeto republicano; até então somente havia de concreto programas elaborados pelos liberais em seu famoso *Manifesto Republicano* de 1870¹.

As bases que sustentaram os projetos debatidos e revistos por Rui Barbosa foram tomadas a partir dos modelos constitucionais dos Estados Unidos da América do Norte, da Argentina, mesclados com idéias da Suíça. O desejo das oligarquias rurais, que clamavam por autonomia das antigas províncias, estava a ser corporificado na Constituição, que reservaria aos agora Estados a autonomia política, financeira e jurisdicional. Para tanto, recorreram à legislação daqueles países para repensarem o Brasil.

Havia pressa na elaboração da Carta Magna. As assembleias decisórias passaram por alguns

¹ Este Manifesto Republicano tinha entre suas principais idéias a soberania do povo, a organização federativa, o princípio democrático, a forma republicana e as liberdades individuais.

lugares diferentes, como o Cassino Fluminense (sessões preparatórias da Constituinte), a Quinta da Boa Vista (sessão de abertura da Constituinte), o palácio do Conde de Arcos (Senado), ou o palácio Monroe (Congresso Nacional). Estas mudanças foram determinadas a partir de motivos claros: “*A Constituinte republicana terminou, porém, os seus trabalhos mesmo na Quinta da Boa Vista, longe do bulício da cidade.*” A participação popular era elogiada no discurso republicano, mas era evitada, na prática. Por isso mesmo, as discussões constituintes duraram pouco mais de 3 meses. Agenor Lafayette de Roure², um ator político inserido nas preocupações de época, destacou esta pressa positivamente, pois tratavam-se de esforços “*para que o país entrasse quanto antes no regime legal*”, e assim, “*levou os constituintes a só discutirem os pontos principais do projeto.*” (ROURE, 1979, p.05). Esta foi a configuração dada por Roure ao pouco tempo de reunião:

Não há dúvida que a obra da Constituinte, realizada em três meses e dias, representa um grande esforço meritório. Não houve atropelo, não houve balbúrdia nas votações, notando-se, ao contrário, que ao trabalho da notável assembléia presidiu um espírito de ordem e de método que se sente em todas as páginas dos Anais. As correntes que se chocavam, volumosas e quase equilibradas, nas grandes linhas gerais da organização federativa da República, encontravam, na autoridade calma de Prudente de Moraes, a necessária represa, obrigando-as ao recuo e ao espraiamento e só deixando passar a quantidade de entusiasmo necessária ao funcionamento regular o maquinismo constituinte. (ROURE, 1979, p.05 e 06)

Em verdade, Prudente José de Moraes e Barros, terceiro Presidente da República, no momento era Presidente da Assembléia Nacional Constituinte. Este “consenso” na votação não refletia a calma e a convergência de opiniões entre os constituintes. Pelo contrário, o reflexo mostrava a conflituosa relação de forças que, sob o aspecto pacífico, impunha o domínio oligárquico de frações majoritárias de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, dentre outros Estados, sobre os demais, sem tamanho capital político.

Os contornos federalistas foram adotados também pela Constituinte, obedecendo à lógica oligárquica que levou à proclamação da República. Agenor de Roure escreveu em 1920, e já começava a fazer uma pequena autocrítica do regime, embora endossasse os princípios daquela república. Chegou a deixar registrado um alerta para os analistas futuros do início da República:

A leitura deste livro deixará em toda gente a impressão de que grupos de representantes tentaram reduzir a União Brasileira – o Brasil de 1822 – a um amontoado de republiquetas, sem laços materiais, sem unidade de direito ou de legislação, sem recursos para viver e solver dívidas contraídas em benefício da comunhão e deixadas a seu cargo exclusivo, sem intervenção na vida dos Estados nem mesmo para garantir a liberdade religiosa. (ROURE, 1979, p.10)

² “*Formado em Odontologia pela Universidade do Brasil nunca exerceu a profissão dedicando-se logo ao Jornalismo. Membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro do qual foi 2º Secretário e em 1924 Sócio honorário. No período de 1919 a 1922 ocupou o cargo de Chefe da Casa Civil da Presidência da República sendo a 6 de novembro de 1922 nomeado Ministro do Tribunal de Contas e seu Presidente em 1931-34. Com a vitória da Revolução de 1930 foi nomeado Ministro da Fazenda. Por não se considerar político não aceitou permanecer no cargo.*” <http://www.fazenda.gov.br/portugues/institucional/ministros/rep026.asp>.

A intenção de Roure era de aliviar as críticas ao regime federalista. Em verdade, na década de 1920, para fazer comentários sobre os contornos constitucionais, era inevitável que fossem abordados alguns pontos que levassem a uma autocrítica. Os projetos da “Comissão dos Cinco” e as revisões dadas por Rui Barbosa foram desfiguradas pela Assembléia Constituinte. Esta foi uma das razões para que figuras como Rui Barbosa se voltassem contra o regime. Alguns dos mais importantes pontos para a organização nacional foram reescritas, e o próprio Agenor de Roure se inclui entre os atores políticos favoráveis a uma forma de governo que importasse em dar franquias às antigas províncias, sem destruição da nacionalidade brasileira e em organizar um regime de separação de poderes, mas com harmonia no seu funcionamento. Em sua análise, afirmou que:

O projeto do Governo Provisório procurava resguardar os interesses nacionais sem prejudicar a autonomia dos Estados; mas a Constituinte, mesmo não dando tudo quanto os descentralizadores queriam, favoreceu mais os interesses estaduais, com prejuízo dos nacionais. O projeto dava à União a propriedade das terras devolutas e das minas nelas existentes; tinha um artigo II, suprimido apesar dos protestos dos Srs. José Higino e Amaro Cavalcanti, dando à ação da União a preponderância sobre a dos Estados nos assuntos de competência cumulativa, a ponto do exercício da autoridade pelo governo federal obstar ação dos governos estaduais e mesmo anular, de então em diante, as leis e disposições dela emanadas; distribuía à União maior número de fontes de recita; permitia que a União mobilizasse a força policial dos Estados em casos previstos. Todas essas garantias da existência da União, isto é, do Brasil que os Estados não criaram, porque ele criou os Estados, desapareceram, chegando a ficar vitoriosa por alguns dias, a pluralidade de legislação ou a diversidade do direito e tendo-se tentado, com insistência e quase teimosia, a liberdade dos Estados subvencionarem cultos religiosos, num país de imigração, de modo a Santa Catarina vir a ser oficialmente protestante, com os alemães, podendo outro Estado, em que os turcos se concentrassem, adotar a religião maometana, etc. Como recurso de liquidação da nacionalidade fundada pelos nossos maiores, só faltou uma emenda à Constituição permitindo aos Estados a livre escolha da linguagem ou do idioma oficial. Felizmente, todas as loucuras federalistas propostas à Constituinte foram rejeitadas, mas ainda ficaram na Constituição, como resultado dessa rajada furiosa, alguns artigos que prejudicaram a obra de Rui Barbosa. Procurava-se confessadamente preparar a futura independência dos Estados.

Estas “*loucuras federalistas*” foram objeto de alerta por alguns nomes famosos, como Rui Barbosa, Ubaldino do Amaral, José Higino, Seabra, Coelho e Campos, Justiniano Serpa, Amaro Cavalcanti, Theodureto Souto, Serzedello, Virgílio Damasio, que defenderam os direitos da União. Já em defesa dos exageros federalistas, ou seja, dos direitos dos Estados, estavam as bancadas paulista e mineira. Os constituintes eram todos republicanos, e quanto à organização política e jurisdicional do país, “*Todos queriam a Federação, mas divergiam nos limites à autonomia dos Estados. Só um constituinte manifestou-se francamente contrário ao regime federativo – o sr. Badaró – que não acreditava pudesse ele durar mais de um ano.*” (ROURE, 1979, p.12)

Todos os poucos pontos discutidos na Constituinte foram votados de forma a seguir estas “*loucuras federalistas*”. Para esclarecer esta afirmação, podemos citar como exemplo a própria divisão territorial nacional. O que deveria fundamentar a organização territorial de uma nação,

acabou resultando justamente na inviabilidade de se formar uma política de terras para o nível nacional. Em detrimento do poder federal, foram as instâncias estaduais que ficaram responsáveis pelas terras públicas.

A República manteve, quanto à divisão territorial, as vinte províncias do Império, da mesma forma como a Constituição de 1824 tinha mantido a divisão das antigas capitanias desmembradas. O liberal Amaro Cavalcanti³ chegou a propor uma nova divisão territorial, de modo a que se respeitasse, quando possível, a igualdade de população, de riquezas, de extensão, dentre outros elementos. Sua preocupação era de equacionar a correlação de forças entre os Estados, para que a República resultasse de uma união equilibrada, sem a preponderância de poucos Estados sobre todos os demais.

Entretanto, os demais constituintes estavam amarrados às fronteiras criadas pelas capitanias, sem laços com um sentimento que prezasse pelo ideal nacional: as antigas províncias foram mantidas, assim como todas as suas desigualdades e desproporcionalidades, que não foram compensadas nem mesmo para manter a União Federal. Nem mesmo territórios federais lhe foram dados: “*a Constituinte não quis deixar à União nem mesmo as terras devolutas e as minas nelas existentes.*” (ROURE, 1979, p.13)

Já tinha sido posta de lado a sugestão do anteprojeto de Magalhães Castro, que criava territórios, como no modelo dos Estados Unidos da América do Norte ou do México. Ou seja, neste caso, a União prevaleceria sobre os estados, mesmo que estes tivessem largas margens de autonomia. O caso contrário ocorreu com o Brasil. A questão da nova divisão territorial sequer foi colocada como objeto de debate na Assembléia Constituinte. Este procedimento de exclusão deste ponto da pauta de debates foi condenado formalmente por Rui Barbosa, Quintino Bocaiúva, Teodoro Souto, José Higino e outros.

Rui Barbosa denunciou esta tendência. No tópico “Exageração do Federalismo” de seu livro *Ruínas de um governo*, denunciou:

(...) e a própria constituinte estendeu a sua liberalidade para com elles [os estados da federação] ao ponto de os dotar com as terras devolutas, de que, por uma demasia não autorizada no grande exemplar anglo-saxonio, se expropriou a União. Tudo para significar o intuito de ampliar o federalismo até ás suas extremas. (BARBOSA, 1931, p. 80)

Os elementos que deveriam fundamentar a construção de uma nação estavam a ser paulatinamente fragmentados. Voltemos, então, para a discussão do tema central desta pesquisa a divisão de competências fiscais para a composição das rendas estaduais e federais. Claramente

³ Amaro Cavalcanti foi Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1905 a 1914, Prefeito do Distrito Federal de 1917 a 1918, Ministro de Estado da Fazenda em 1918. Vale ressaltar que sua qualificação como liberal se dá dentro do contexto político da época, ou seja, como uma das várias formas de apropriação do discurso liberal no Brasil.

poderá ser percebido as tensões vividas à época, no que se referia à disputa entre o que caberia aos Estados, ou à União. Os debates acerca das competências sobre tributações tocaram no cerne da discussão: não se tratava unicamente dos impostos, mas de todo o sistema político, sobre o qual viriam a se prevalecer os estados.

As discussões tributárias na Constituinte Republicana

Neste quadro, contudo, ainda não figurava o imposto sobre a renda. A adoção deste tributo foi um tema extremamente polêmico durante a Primeira República, gerando debates calorosos entre os políticos da época. Muitos autores, entre eles Amaro Cavalcanti e Viveiros de Castro, produziram longas teses sobre o assunto, onde debatiam o funcionamento deste imposto em outras partes do mundo.

Já na própria Assembléia Constituinte, Muniz Freire propôs um projeto que pretendia, além da cobrança já instituída do Imposto de Indústrias e Profissões, uma tributação sobre a renda do capital e sobre outras rendas pessoais ou industriais, excetuando os vencimentos, pensões e juros da dívida pública. Este projeto foi rejeitado pela maioria dos constituintes, o que levou Lauro Sodré a obter total apoio e aprovação de sua ementa que somente estabelecia o Imposto de Indústrias e Profissões.

A crise econômica dos primeiros anos da República levou muitos estudiosos a cogitarem a aplicação do imposto sobre a renda no Brasil, pois sua implementação em outros países havia sido positiva. Contudo, na mentalidade da maioria dos políticos ainda predominava um certo medo pelo fracasso da reforma tributária.

No ano de 1896, na Comissão de Orçamento, o Deputado Serzedelo Corrêa atribuiu este comentário à possível adoção do imposto sobre a renda:

Pensa a Comissão de Orçamento que o imposto sobre a renda é um corretivo para compensar as desigualdades das taxas indiretas. É uma sobrecarga, que, com razão, deve recair sobre as classes mais abastadas em virtude do próprio bem-estar em maior escala, de que gosam... Esse imposto é realmente difícil de ser introduzido em nossa legislação aduaneira pela questão da competência dos estados e ainda da dificuldade de cobrança. (BALEEIRO, 1938, p. 27 e 28)

Em resposta ao Deputado, Augusto Montenegro retrucou:

Não concordo com os conceitos externados no parecer sobre a dificuldade do estabelecimento, entre nós, do imposto de renda; pelo contrário parece-me que ele impõe-se como um remédio eficaz para reconstituição de nossas finanças e que mais cedo ou mais tarde será adotado pelo legislador. As inúmeras vantagens que nos advirão de seu estabelecimento, já permitindo uma certa larquesa no uso das tarifas, já criando um contrapeso necessário às tarifas individuais que sobrecarregam mais fortemente as classes menos favorecidas, compensarão sobejamente as dificuldades, que surgem com o

lançamento de qualquer imposto novo e que não são peculiares ao imposto de renda. (BALEEIRO, 1938, p. 27 e 28)

No ano seguinte, o Deputado Felisbello Freire realizou um plano para a arrecadação do Imposto de Renda. As críticas não tardaram a surgir. Calógeras, defensor do Imposto de Renda, argumentou que este deveria recair sobre a renda bruta. Já Serzedelo ressaltou que o Governo provavelmente gastaria mais dinheiro com o processo de arrecadação do que com o valor obtido do pagamento do imposto. Por outro lado, Alfredo Pinto discorreu sobre a inconstitucionalidade do pagamento do Imposto de Renda sobre os vencimentos de funcionários estaduais e municipais. Por último, Julio Santos sustentou a inconstitucionalidade sobre a renda de imóvel.

Após ouvir as críticas, Felisbello Freire se pronunciou alertando para o predomínio do “*regime capitalista nos corpos deliberantes*” (BALEEIRO, 1938, p. 31). Para o Deputado, o peso tributário do país encontrava-se depositado nas classes mais pobres, principalmente através do Imposto de Consumo. Rui Barbosa também figurava no grupo dos que acreditavam que a instituição do Imposto de Renda era uma necessidade vital para a organização política do país. Contudo, no período da Constituinte, outro tema gerou um imenso debate. Para além da discussão acerca da criação do imposto de renda, era preciso delimitar as competências da União e dos estados no tocante à tributação de modo geral. A opinião de Rui Barbosa encontrar-se-ia favorável ao estabelecimento do Imposto de Renda centrado na figura da União, como podemos observar no fragmento de seu discurso de 16/10/1890 na Constituinte:

Se o domínio tributário da União for ainda mais desfalcado, se novas fontes de renda se transferirem do governo central para os governos locais, se prevalecerem certas emendas funestas, que parece esquecerem as necessidades supremas da nossa existência, da nossa solidariedade e da nossa honra como nação, arvorando em princípio absoluto o egoísmo dos estados, olvidando a impossibilidade do desenvolvimento destes fora da aliança indissolúvel no seio da grande pátria brasileira – neste caso a dificuldade será tão grave, que não vejo como o legislador poderia solvê-la imediatamente.

Os impostos que se me oferece indicar desde já ao Poder Legislativo, como suscetíveis de renda para compensar as perdas iminentes da Receita Geral, são: 1) Imposto sobre a Renda; 2) Imposto sobre terrenos incultos e não edificados na capital da República; 3) Imposto sobre o álcool; 4) Imposto sobre o fumo; 5) Agravamento do Imposto do Selo.

Em matéria tributária a nossa Constituição foi muito além, a favor dos estados, do que a Constituição Americana. A Constituição Americana não criou impostos privativos para os estados. Criou-os para a União; deu à União autoridade absoluta, exclusiva, para lançar impostos de importação e exportação, e estabeleceu outra espécie de tributos, autorizando concorrentemente o governo federal e local. Nós, pelo contrário, demos aos estados os impostos de exportação, transmissão de propriedade e o Imposto territorial, mas os adversários do projeto da Constituição invertem evidentemente os termos naturais e forçosos da questão. A União não é mais do que a substância de todos os estados o organismo que compõe, e não é possível querer curar da sorte dos estados, enfraquecendo a União e diminuindo lhe os meios de vida. (CASTRO, 1989, p. 100 – 102)

O também Deputado Constituinte Júlio de Castilhos logo se pronunciou contrariamente ao

discurso de Rui Barbosa. A solução apresentada por este político, o qual se encontrava locado no Rio Grande do Sul, era que se por algum motivo a União necessitasse de alguma receita extraordinária, a esta poderia ser facultada a possibilidade de tributar as rendas dos estados. Esta cobrança ocorreria de acordo como as condições econômicas de cada estado. Viveiros de Castro argumentou em seu livro que tal proposta provavelmente levaria a mais tensões entre a União e os estados.

O desfecho da Assembléia Nacional Constituinte (1890 -1891)

Em termos gerais, pode-se concluir que o projeto constitucional do Governo Provisório somente havia sido alterado para favorecer aos estados, entregando-lhes novas receitas. A prevalência dos estados sobre as rendas era algo evidente ao ponto de Agenor de Roure afirmar que:

Fica acentuado que o projeto, neste particular, só foi modificado em benefício dos Estados; mas é preciso ficar também consignado que foi difícil conseguir que os Estados parassem aí no desejo de obter mais, de vencer sempre, de reduzir a União ao estritamente necessário para viver, como dizia o Sr. João Barbalho, embora se lhe desse a responsabilidade de toda a dívida pública interna e externa contraída ao tempo do Império. (ROURE, 1979, p.12)

Durante a Assembléia Nacional Constituinte o deputado Ubaldino do Amaral já havia alertado quanto ao exagerado poder concedido aos Estados:

Se cometermos o erro para o qual vamos caminhando, se entendermos que é possível considerar a União uma simples abstração, desarmá-la de todos os recursos, torná-la imponente para representar a nossa bandeira comum, a consequência fatal, lógica, irremediável é esta: a Constituição será reformada em curto prazo. (CASTRO, 1989, p. 105 e 106)

O constituinte alertará para a reforma da Constituição que estava a ser votada. Este foi o ameaçador tom das discussões. Contra este alerta, pouco poderia ser argumentado em defesa do projeto. Defendeu-se, então, a posição precária em que se encontraria o país. Ubaldino do Amaral, ainda, ponderou acerca de qual seria de fato o sentimento patriótico que preponderava entre os habitantes do país:

Não nos iludamos; o nosso ideal por ora está em elaboração; cada um de nós ama a terra em que nasceu, o estado de que é filho; vai-se formando, e tenho fé nisto, a concepção da Pátria, mas ainda não está formada vai crescendo, felizmente, a compreensão nos nossos destinos. Até agora não temos sido senão um bando de viajantes que se albergam a um tempo debaixo do mesmo rancho. (CASTRO, 1989, p. 105 e 106)

Com relação ao sentimento patriótico que predominara na Assembléia Nacional Constituinte Ubaldino do Amaral estava correto. A visão de Ubaldino do Amaral foi a que logrou êxito na Assembléia Constituinte. Sua alusão aos viajantes que coincidentemente se abrigam sob um mesmo

frágil telhado foi ao mesmo tempo um recurso de linguagem em defesa de sua opinião, uma forma de colocar na pauta de discussão os interesses dos estados hegemônicos, e também um resumo do resultado final da Constituinte. Diante da exposição de Ubaldino do Amaral, uma opinião mais sóbria e equilibrada, como a de Viveiros de Castro, concluiu:

Se entre nos predominasse o ideal supremo de uma grande Pátria, a discussão dos nossos orçamentos não apresentaria o triste espetáculo de uma partilha feita entre herdeiros insofridos, que nem ao menos procuram salvar o decoro. (CASTRO, 1989, p. 105 e 106)

A desesperança e falta de credibilidade percebidas no texto de Viveiros de Castro revela qual foi o caminho percorrido pelos debates constituintes. Como já afirmado, a questão primordial não era a elaboração de uma Constituição efetiva, mas simplesmente a pressa em fazer o país entrar numa legalidade constitucional. Com o imperativo da pressa foram abordadas tão somente as questões indispensáveis para a formação de uma Constituição. Houve debates, sim, mas orientados pelas “*loucuras federalistas*”. Para concluir a configuração da estrutura fiscal, foi neste cenário de debates sobre a delimitação das competências tributárias que a Constituição Federal de 1891 estabeleceu, em seus artigos 7º, 9º e 10:

Art. 7. É da competência exclusiva da União decretar:

1º. Impostos sobre a importação de procedência estrangeira;

2º. Direitos de entrada, sahida e estadas de navios, sendo livre o commercio de cabotagem as mercadorias nacionaes, bem como as estrangeiras que já tenham pago o imposto de importação;

3º. Taxas de sello, salvo a restrição do art. 9, par. 1º, n.1;

4º. Taxas de correios e telegraphos federaes;”

“Art. 9. É da competência exclusiva dos estados decretar impostos:

1º. Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;

2º. Sobre immoveis ruraes e urbanos;

3º. Sobre transmissão de propriedade;

4º. Sobre indústrias e profissões

Parágrafo 1. Também compete exclusivamente aos estados decretar:

1º. Taxa de sello quanto aos actos emanados dos seus respectivos governos e negócios de sua economia;

2º. Contribuições concernentes aos seus telegraphos e correios;

Parágrafo 2. É isenta de impostos, no estado por onde se exportar, a produção de outros estados.

Art. 10. É prohibido aos estados tributar bens e rendas federaes, ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Dessa forma, os estados mais ricos dispuseram dos impostos obtidos a partir do que produziam, contribuindo muito pouco para a renda federal. O § 1 do artigo 9º deixa bem claro a que interesses a Constituição Federal de 1891 obedeceu: aos estados que tinham valiosos produtos na sua pauta de exportação. Os representantes destes estados conseguiram estabelecer articulações políticas frágeis, mas suficientes para conduzir a elaboração da Carta Magna conforme suas conveniências.

Quando da promulgação da Carta de 1891, mesmo os representantes que tinham ficado desgostosos com alguns poucos pontos celebraram a conclusão dos trabalhos. Afinal, após apenas três meses teriam conseguido estabelecer os parâmetros básicos para que o regime, antes golpista, entrasse na ordem constitucional legal. Podemos observar o poder retórico da promulgação da Constituição ao constatar que a Carta teria sido assinada com aplausos prolongados por todos os deputados e senadores presentes, exceto por um, Luiz Murat, parlamentarista que discordou o regime presidencial. Para Agenor de Roure, o processo constituinte foi um sucesso. Ao final, o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Prudente de Moraes, exclamou:

Está promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (muito bem), e a nossa Pátria, após 15 meses de um governo revolucionário, entra, desde este momento, no regime da legalidade. E é força confessar que, graças aos esforços e à dedicação deste Congresso, legítimo representante da Nação (apoiados), aliás recebido com desfavor e prevenção pela opinião pública, que conseguiu vencer e que termina os seus trabalhos rodeado da estima e consideração pública, o Brasil, a nossa pátria, de hoje em diante tem uma Constituição livre e democrática com o regime da mais larga federação (muito bem! muito bem!), única capaz de mantê-la unida, de fazer com que possa desenvolver-se, prosperar e corresponder, na América do Sul, ao seu modelo da América do Norte (muito bem!). Saudemos, meus concidadãos, ao Brasil e à República. Viva a Nação Brasileira!" (Aplausos prolongados do recinto, das tribunas e das galerias. (ROURE, 1979, p. 08)

Sabe-se hoje que a democracia, a representação legítima, a cidadania ou a união federalista foram elementos retoricamente reivindicados pelos homens do regime, mas que não foram construídos na prática; ao menos não dentro dos modelos europeus. Foram reinventados num país latifundiário, com a escravidão recém abolida, com economia agroexportadora, e com uma elite permeada pela ânsia de se legitimar através do liberalismo. Cabia neste momento, então, reinventar um liberalismo. Nos anos seguintes diversas disputas se seguiram, principalmente em torno da questão: como interpretar os dispositivos constitucionais?

Bibliografia

BALEEIRO, Aliomar. *O imposto sobre a renda, prática, doutrina e legislação*. Salvador: Livraria Baiana, 1938.

BORDIN, Luís Carlos Vitali e LAGEMANN, Eugenio. *Formação tributária do Brasil: a trajetória da política e da administração tributárias*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2006.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 10ª ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. “Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: A República no Brasil”.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *História Tributária do Brasil*. Brasília: ESAF, 1989.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1900.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Sistema Tributário Brasileiro. Discriminação das rendas*. Rio de Janeiro: Ed. Edições Financeiras, 1965.

FAORO, Raymundo. *A República inacabada*. Organização e prefácio Fábio Konder Comparato. São Paulo: Globo, 2007.

GAMA E SILVA, José Saldanha da. *Tributação sobre a renda e capitalismo*. Editora Atlas, 1946.

GAMA, Mozart. *A medida de riquezas no Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1941.

GODOY, José Eduardo Pimentel de. *As reformas tributárias na história do Brasil*. Brasília: ESAF, 2002.

LYNCH, Christian Edward Cyril. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. “O Constitucionalismo da Inefetividade: A Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio” In: *As Constituições Brasileiras. Notícia, História e Análise Crítica*. Editora OAB, 2008.

NEDER, Gizlene. *Discurso jurídico e a ordem burguesa no Brasil*. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2005.

PEREIRA, Ivone Rotta. *A Tributação na História do Brasil*. São Paulo: Moderna, 1999.

ROURE, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Brasília: Senado Federal, 1979.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanismo e federalismo: um estudo da implantação da República Brasileira (1889-1902)*. Brasília, Senado Federal, 1978.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. “O Processo Político-Partidário na Primeira República”. In: *Brasil em Perspectiva*. Org. Carlos Guilherme Mota. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

VIANNA, Oliveira. “O idealismo da Constituição”. In: *Á Margem da História da República*. Brasília: Universidade de Brasília, 1924.