

ateptar em que uma folha de papel de officio, por exemplo, tanto se utiliza (ou se inutiliza) com dez palavras como com cinquenta, continuando válida, portanto, a afirmação de que excesso de palavras é burocracia e de que economia de papel não é economia de palavras.

Concluindo declarou o Sr. Abgar Renault que lhe parecia estarem todos de acordo em que o excesso de papel,

o excesso de palavras, o excesso de fórmulas, o excesso de providências, de exigências, os círculos viciosos (muito comuns em nossas leis, que exigem frequentemente o cumprimento de exigências mútuas e simultaneamente dependentes), a tardança, o emperramento, a falta de flexibilidade, etc., eram os males da máquina administrativa, conhecidos por *burocracia*.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO

Em sessão realizada a 30 de outubro findo, o Sr. Luiz Simões Lopes, membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, leu o seguinte parecer, relativo a impostos de exportação:

CONCEITUAÇÃO

Qualquer estudo sobre os impostos de exportação no Brasil (e quiçá sobre qualquer assunto, em qualquer lugar), traz, como preliminar obrigatória, a conceituação da matéria a ser estudada.

No nosso caso, porem, essa necessidade de conceituar se torna extremamente aguda porque todas as nossas dificuldades nesse setor — e não são poucas, pois se arrastam há mais de século — originaram-se da confusão existente entre as duas modalidades de que se reveste o imposto sobre a exportação: a exportação para o exterior e a para outros Estados do Brasil

Façamos uma ligeira incursão pelos dicionários, em busca da origem da palavra *exportar*. Verificamos que o verbo é de etimologia pacífica, não só em português como também em outras línguas latinas. Formou-se, no próprio latim, de dois elementos: *ex* + *portare*; o prefixo dá idéia de movimento para fora, e o verbo equivale ao nosso *levar*. Vejam-se o *exporter* (fr.), o *exportare* (it.), etc. Os dicionários portugueses, que se copiam uns aos outros, invariavelmente registram: remeter ou transportar para fora do país (as produções naturais do solo, dos produtos das artes ou das indústrias nacionais). AULETE. Mandar ou transportar para outro país (produtos da indústria ou artes nacionais); man-

dar ou fazer passar para fora de uma região (idéias, pessoas, etc.) — Laudelino FREIRE. — Cândido de FIGUEIREDO não se afasta dessa aceção nem recolhe nova. Os dicionários estrangeiros pouco acrescentam, salvo WEBSTER. LAROUSSE define: "Transporter à l'étranger les produits du sol et de l'industrie". WEBSTER: "To carry away; to remove; to carry or send abroad, especially to foreign countries, as merchandise or commodities in the way of commerce", WEBSTER não restringe autoritariamente o sentido a "mandar para país estrangeiro".

O substantivo *exportação* encontra as seguintes definições: "Action d'exporter; marchandises exportées". (LAROUSSE) — "Act of exporting; also, commodity exported; an export" (WEBSTER) — Ação de exportar (AULETE).

A palavra *export* é ainda conceituada por WEBSTER da seguinte maneira: 1. "Act of exporting; exportation. 2. That which is exported; a commodity conveyed in way of trafic. 3. Any visible or invisible export". A Enciclopédia Britânica define-a: "A term used to describe goods sent out of a country by its traders".

A expressão — *Port* — que é considerada por Webster como cognata de *porte* (fr.) e *porta* (lat.) e que se relaciona também ao *Portus* latino, talvez permita, no entanto, uma conceituação de *exportar* mais ampla e inteligente. De fato, *Port* tem os seguintes sentidos, entre outros: "1. A gate; a portal (Now chiefly Scot). 2. A market for hiring of laborers, usually near the port, or gate, of a town". (WEBSTER). Ademais, *Portus*, na Idade Média, era todo e qual-

quer entreposto de atividade mercantil que se constituía em lugar propício à navegação, quer marítima, quer fluvial, ou em cruzamentos de estradas que conduzissem às grandes feiras da época (Champagne ou Leipzig); cobria a palavra, conseqüentemente, núcleos de população marítima e interior, porque o *Portus* era apenas a porta através da qual se processavam as relações comerciais. O *exportar*, por analogia, terá sofrido possivelmente influência semântica de *Port*, no sentido restrito, corrente na Idade Média, e de que ainda há lembrança na Escócia. Eis porque adquiriu o significado subsidiário de “remeter gêneros ou produtos das artes e indústrias de um país, não somente para o estrangeiro, senão também para outras regiões do mesmo país”. E’ de presumir que *exportar*, no sentido em que habitualmente o empregamos hoje, tenha adquirido tal significação a partir da constituição das grandes nacionalidades, no correr da Idade Moderna, e sob a proteção das monarquias absolutas. Entretanto, para que se tenha idéia da subsistência do significado já obsoleto, veja-se o art. 51 da lei de 15 de novembro de 1831, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832/33. Essa lei refere-se aos “portos secos”, que não poderiam cobrar impostos de “exportação” ou “importação” de mercadorias “transportadas” de uma para outra província.

A palavra exportação, empregada na discriminação das rendas brasileiras, vem desafiando os nossos hermeneutas, juristas, políticos, legisladores, publicistas, etc.

E’ possível que a origem de tudo isto tenha sido o medo de conceituar, de definir, tão frequente nas legislações de antanho. Havia dificuldades quanto à conceituação de um determinado instituto, de um certo termo? Pois bem: a lei, em vez de tomar partido, aderiu à ambiguidade, contornava com circunlóquios; não manifestava ostensivamente sua preferência. A palavra funcionário disto nos dá um ótimo exemplo. Até 1939, discutia-se freneticamente o que era funcionário. Até que o Estatuto dos Funcionários se expressou claramente, encerrando a polêmica.

E’ evidente que esses deslises da legislação traziam implícita a possibilidade de torcer o sentido da palavra um pouco mais para a direita, um pouco mais para a esquerda, conforme o desejo, ou melhor, a conveniência do interpretador. Mui-

tas vezes traduziam o espírito de chicana, de politicagem, ou a falta de coragem cívica.

Mesmo quando, em certas instâncias, a lei distinguia meridianamente, e esgotava, na conceituação, os recursos verbais, os nossos exegetas encontravam alimento para interpretações contraditórias e arrazoados intermináveis.

A Constituição de 1891, ao tratar dos impostos de exportação, nos oferece um exemplo impressionante de clareza meridiana, tornada ambígua pelos comentadores. No art. 9 declara:

“Art. 9 — E’ da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

I — sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção”.

Exatamente para tornar patente que só considerava exportação a saída de mercadorias nacionais *para o estrangeiro*, ao referir-se à circulação de produtos entre os Estados, *dentro do país*, empregava, e com toda a propriedade, o termo *trânsito*, a saber:

“Art. 11. — E’ vedado aos Estados, como à União:

I — Criar imposto de *trânsito* pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República, ou estrangeiros, e bem assim sobre veículos, de terra e água, que os transportarem”.

Apesar dessa distinção insofismável, que se pode considerar *catapútica*, no sentido de que pulveriza de ante-mão toda e qualquer possível semente de dúvida, dúvida não tardou a surgir. Dar-se-ia o fato de que o *trânsito* do art. 11 restringia o sentido do termo *exportação* do art. 9.º? Trata-se unicamente de exportação para o estrangeiro? Podem os Estados cobrar imposto sobre a saída das mercadorias que vendem a outros Estados?

As discussões suscitadas por semelhantes dúvidas até hoje ainda reboam nos comentários e debates sobre o assunto, pois que o assunto até hoje pede solução. As transcrições seguintes representam simples amostra do que os hermeneutas de melhor polpa escreveram a respeito, empenhados em dar à palavra *exportação* o verdadeiro sentido, aquele que expressasse, *de fato*, a intenção do legislador, inicialmente clara e mais não poder.

• Ninguém melhor que RUI BARBOSA saberia expressá-la, uma vez que foi autor do projeto do Governo Provisório. Estas, as suas palavras: (1)

“O Art. 9.º, n. 1, da Constituição, onde se estipula a competência exclusiva dos Estados para “decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção” é simples reprodução do art. 8.º, n. 1, do projeto do Governo Provisório, com a diferença, apenas, meramente verbal, de que as últimas cinco palavras do primeiro tinham, no segundo, este equivalente: “mercadorias que não sejam de outros Estados”.

Alem dessa troca, a única alteração feita no trabalho do Governo Provisório, consistiu em suprimir, no art. 8.º, o § 2.º, que dispunha: “Em 1896, ou antes, se o Congresso deliberar, cessarão de todo os direitos de exportação”. O Governo Provisório, era, portanto, como se vê, infenso aos impostos de exportação. Dava-lhes, para transição, um prazo de tolerância. Findo ele, ou antes, se o Congresso se inspirasse no bem do país, desapareceriam para sempre esses tributos. Não admitindo, logo, esse gênero de taxas sobre o comércio internacional, muito menos poderia consentir em relação ao comércio interestadual. A rubrica “impostos de exportação”, na mente de um governo radicalmente oposto a eles, não se pode entender no sentido ampliativo, a que a estendem os seus entusiastas, empenhados a assegurar a esse gênero de tributos perpetuidade constitucional. A pena que escreve estes artigos, o espírito que os dita, são o mesmo espírito que concebeu, e a mesma pena que redigiu os dois parágrafos do art. 8.º no projeto submetido à Constituinte. E este espírito e esta pena seriam incapazes de aludir a impostos de exportação em tal sentido.

.....

Exportação pura e simplesmente reza o texto. Ora, desde que, como levamos demonstrado, de acordo com o Sr. Amaro Cavalcanti, o conceito de exportação envolve unicamente a saída para um país estrangeiro, necessariamente se há de convir que na competência dada aos Estados para “decretar impostos de exportação” não se compreende a permuta comercial no interior do país.

Na outorga de uma faculdade, na atribuição de uma prerrogativa, a palavra, por onde se opera a colação do poder, leva consigo toda a idéia significada, mas essa idéia só, e *nada mais do que essa idéia*. A área de exportação, delimitada pelo assenso unânime das autoridades que acabam de desfilar em nossa presença, começa na fronteira exterior da República. Estendê-la para quem dela é invadir o território vedado pela definição da linguagem, por cujo meio se confere a investidura da competência discutida”.

(1) — Rui Barbosa — *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, (coligidos por Homero Pires) — Vol. I — págs. 323-325 — Livraria Saraiva, 1932 — São Paulo.

Assim também pensavam JOÃO BARBALHO (2):

“Art. 9.º, I — *Sobre a exportação*.”

Esta expressão, quer pelo seu valor técnico, quer pelas razões que expusemos ao tratar da cabotagem (art. 7.º, § 2.º), deve aqui ser entendida na acepção de saída, do país para o estrangeiro, de produto de efeitos mercantis. De outra sorte, violar-se-ia a regra de hermenêutica segundo a qual as palavras técnicas usadas nas leis hão de entender-se em seu sentido técnico, a menos que texto legal o repila (Story, *Comment*, 435) e ao mesmo passo infringir-se-ia a disposição constitucional que estatuiu a liberdade, isto é, a isenção de impostos, da cabotagem, disposição que consulta altos interesses de ordem econômica e política, sendo ao mesmo tempo um dos grandes elementos da riqueza nacional e um dos mais firmes esteios da federação, como acima deixamos demonstrado.

A interpretação permissiva de imposição sobre o tráfego interestadual (alem de repugnante ao espírito e propósitos da Constituição, armando os Estados de uma prerrogativa contrária ao nexo federal) tem ainda contra si a jurisprudência norte-americana, luz e guia para nós nestas matérias e que considera o poder de taxar incluído no de “regular o comércio”: e é certo que o comércio interestadual escapa à competência dos Estados (art. 34, n. 5). Nem contra isto pode ter valor argumento deduzido da ausência do termo “estrangeira” no art. 9.º, § 1, unido à “importação”. Essa ausência, por mais que a queiram tornar significativa, não poderá possuir a virtude mirífica de, por si só, derruir toda a base financeira do sistema constitucional e explica-se pelos trabalhos preliminares da Constituinte”.

e AURELINO LEAL (3):

“*Exportação* — O comentário ao art. 7.º esclarece suficientemente o que se deve entender por imposto de exportação: é o que grava a produção do Estado ou do Distrito Federal destinada ao estrangeiro. A exportação interestadual é livre de taxaço e os gêneros locais a ela destinados só podem ser gravados antes de começar o processo da exportação, isto é, enquanto o imposto atingir somente a produção local, antes de atraída a outro lugar.

Começada a embalagem dos produtos, o imposto que neles recaísse seria de exportação interestadual ou intermunicipal, e, portanto, proibido.

Se jamais houve dúvida sobre a faculdade dos Estados tributarem a sua exportação para o estrangeiro, o mesmo não ocorreu relativamente à exporta-

(2) — João Barbalho — *Constituição Federal Brasileira — Comentários*. — F. Brigueit, Rio de Janeiro, 1924, — Págs. 52-53.

(3) — *Teoria e prática da Constituição Federal Brasileira* — Aurelino Leal — Parte I (Da organização federal do poder legislativo — Arts. 1 a 40) — Brigueit & Cia. — Rio, 1925.

ção interna. O nosso Supremo Tribunal, por acc. de 23 de maio de 1896, recorreu à liberdade do comércio de cabotagem para sustentar “que não pode ser tributada por um Estado a saída de mercadorias de um porto seu para o de qualquer outro Estado da União”. O ministro Figueiredo Júnior, porem, assinou-se vencido. Este magistrado apoiava-se no fato do constituinte não ter definido “a palavra — exportação — nem lhe haver apostado qualquer cláusula modificativa de sua significação usual. Portanto, era esta a que havia de prevalecer na inteligência do texto, com a latitude que tinha ao tempo de sua elaboração, compreendendo tanto o tráfego para os países estrangeiros, como o de cada Estado para qualquer dos outros da União federativa nacional, como se entendia no extinto regime imperial com relação às taxas provinciais de exportação... A plenitude da competência dos Estados na decretação dos impostos de exportação de que reza o art. 9.º, n. 1, confirma-se ainda com os textos dos arts. 11 n. 1 e 65 n. 2...” Foi também vencido o ministro Hermínio do Espírito Santo, para quem “o art. 9.º, § 1, não podia suportar a interpretação tão forçada que acabava de receber e que redundava em revogação de lei”. O ministro Américo Lobo, também vencido, proferiu um voto em separado veementíssimo, sustentando que a Constituição “nem no art. 9.º, n. 1, nem aliunde, restringe o direito que teem os Estados de tributar a exportação de seus produtos tão somente àqueles que direta e originariamente se destinem ao estrangeiro”. No ano seguinte, porem, nos accs. de 13 e 17 de fevereiro, o Supremo Tribunal repudiou a doutrina que antes adotara. Basta consultar e comparar as assinaturas desses accs. com o anterior para verificar as razões da mudança. Releva, porem, notar que o ministro Macedo Soares, que no acc. anterior condenara a exportação interestadual, por ser livre a cabotagem, mudou de pensar no último caso. Os ministros Pereira Franco e Bernardino, ao contrário, sustentaram a liberdade de cabotagem e só por isso deram provimento ao recurso de que se tratava. Ambos sustentaram que a Constituição proibia os impostos de exportação interestadual, em consequência de ser livre o comércio de costeagem. No tempo decorrido entre os dois accs., o Congresso Nacional votou a lei n. 410, de 2 de novembro de 1896. O art. 1.º dizia que os Estados legislavam “livremente” sobre os direitos de exportação. O art. 2.º interpretava a cláusula da liberdade fiscal da cabotagem, tornando-a livre dos impostos de entrada, saída e estada de navios às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tivessem pago o imposto de importação. Nos accs. de 13 e 17 de fevereiro de 1897, os ministros Pereira Franco, Bernardino Ferreira e José Hygino que não admitiam a tributação interestadual ex-vi da cláusula que atribuía liberdade ao comércio de costeagem, acharam essa lei “manifestamente inconstitucional”. Só mais tarde, em 1904, a lei n. 1.185, de 11 de junho, regulamentada pelo decreto n. 5.402, de 23 de dezembro de 1904, dirimiu a contenda. Assim, “a circulação ou intercurso por via marítima, terrestre ou fluvial, de mer-

cadorias, estrangeiras ou nacionais, que constituírem objeto de comércio dos Estados entre si e com o Distrito Federal, será livre de quaisquer impostos da União, dos Estados e dos municípios”. Taxas, porem, pagas como simples retribuição de serviços não contravêm à Constituição. Assim, nos cais, etc. Quem quer que se utilize de tais obras, remunerando o serviço de tal modo recebido, não pode dizer que paga imposto de exportação. Nos orçamentos locais essas taxas devem ter nome especial, e a sua escripturação deve ser igualmente especial. Elas podem ser destinadas à construção e à conservação, e devem ser módicas, como, aliás, todas as taxas.

— O Projeto de Constituição elaborado pelo Governo Provisório pretendeu limitar o poder tributário dos Estados sobre a exportação até 1898, “ou antes, se o Congresso deliberar”. Era o reconhecimento da verdade de que são anti-econômicos tais impostos. Tal doutrina, rejeitada na Constituinte, foi, mais tarde, igualmente desprezada pela União, que no território do Acre taxa a exportação”.

Entretanto, a opinião que prevaleceu na prática foi a de CARLOS MAXIMILIANO (4):

“Comentários ao art. 9.º.

N. 179 — Recai o imposto, indistintamente, sobre as mercadorias exportadas, tanto para o estrangeiro, como para outros Estados do Brasil. Onde a lei não distingue, ao intérprete não é lícito distinguir.

Referiu-se o texto constitucional à importação de procedência estrangeira, tratando da competência da União; afrontou a pecha de redundante, em proveito da clareza. Sobrariam motivos mais poderosos para explicar que a exportação estadual seria tributada somente quando não se destinasse a outros pontos do país, se fora esse o intuito da Constituinte. Seria, nesse caso, fácil iludir a vigilância do fisco: despachar-se-iam os gêneros para outro Estado, onde é vedado tributá-los (art. 7.º e 11); dali iriam para o estrangeiro.

Tanto o Estado como os Municípios cobram o imposto à saída do seu território apesar da opinião contrária e infundada de João Barbalho.

O exemplo norte-americano, porem, invocado, não lhe aproveita; porque nos Estados Unidos o imposto de exportação é federal, e a União, isto é, o país em seu conjunto não pode exportar senão para o estrangeiro.

N. 180 — Tentou-se debalde, na Constituinte brasileira, o que se conseguiu na Argentina: limitar o prazo para desaparecer o retrógrado imposto de exportação que seria substituído, como em toda parte, pelo territorial.

Sob o Império unitário já o imposto predial ou de décima urbana, criado pelo Alvará de 27 de junho

(4) — Carlos Maximiliano — *Comentários — Constituição Brasileira*. — Jacyntho Ribeiro dos Santos — Rio, 1918 — Págs. 212 a 214.

de 1808, era cobrado pelos poderes locais em virtude da lei 38, de 10 de outubro de 1834.

.....

N. 182 — O objeto do parágrafo 2.º do artigo 9.º é mais ou menos o mesmo do art. 1.º n. 1. Já se demonstrou poder o Estado tributar mercadorias nacionais, desde que se achem incorporadas no acervo das suas próprias riquezas e também incidam taxas com absoluta igualdade, nos gêneros por ele produzidos.

Por unanimidade, resolveu a Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo poder o café introduzido naquele Estado acompanhado de guias comprobatórias de que fora exportado de Minas Gerais, ser onerado com a sobre-taxa que no porto de Santos pesava também sobre a produção local. Não considerava o imposto de trânsito que gravava a mercadoria, qualquer que fosse a sua procedência. (Acordeão de 26 de outubro de 1814”).

Embora admitindo-se que, etimologicamente, a palavra *exportação* tanto se aplica à exportação para o estrangeiro como à para territórios de uma mesma nação, somos levados a concordar em que, no sentido em que é empregada em nossa Constituição — dado o seu espírito, o seu conjunto, e a própria doutrina informadora de um estado de regime federativo — se refere exclusivamente à exportação para o estrangeiro.

Na falta, porem, de uma palavra que designe a remessa de mercadorias de um Estado para outro, teremos cuidado, em nosso trabalho, de acrescentar sempre a espécie de exportação a que aludirmos. Uma vez que a Constituição, ou melhor, as Constituições brasileiras estabelecem regime diferente para cada modalidade de exportação, dividiremos nosso estudo em duas partes distintas: Impostos Interestaduais e Impostos de Exportação.

OS IMPOSTOS INTERESTADUAIS NO IMPÉRIO

Data do Império nossa primeira lei proibindo os impostos interestaduais. A lei de 15 de novembro de 1831, que orçou a receita e fixou a despesa para o ano financeiro de 1832-33, dispunha, em seu art. 41:

“Ficam abolidas todas as imposições de qualquer denominação sobre a importação e exportação de gêneros e mercadorias transportadas de umas para outras Províncias do Império, tanto nos portos de mar, como nos portos secos, e registros”.

O primeiro ato do Parlamento, quanto à proibição de impostos que gravam e perturbam a livre circulação de bens, foi o constante da lei de 15 de dezembro de 1830 (art. 46):

“Ficam abolidos os direitos de 15% que pagam em algumas Alfândegas do Império as produções brasileiras quando transportadas de uns para outros portos da mesma Província”.

Embora o nosso estudo se prenda apenas aos impostos interestaduais, quisemos frisar que a guerra tarifária entre os municípios foi a primeira questão a preocupar os nossos legisladores, neste capítulo.

O Ato Adicional de 1834, que, sob a Regência, deu um formidável impulso ao movimento de descentralização, infelizmente não contribuiu para resolver o problema, pois encontrou na prática forte oposição dos conservadores, que se serviam de sua redação propositadamente insegura e obscura para defender os interesses do governo central, em detrimento das províncias.

Como o art. 12 declarasse que “as Assembléias Provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação, entendeu-se que podiam elas fazê-lo quanto à exportação. E o que se deu foi uma série de bi-tributações, havendo mesmo produtos, como a goma elástica do Pará, que pagavam direitos municipais, provinciais e gerais, num total de 25%.

E’ de TAVARES BASTOS (5) o seguinte trecho:

“Custa, entretanto, conceber que ainda se repute duvidosa a competência das assembléias para cobrar essa taxa e que o próprio autor citado (Visconde de Uruguai) julgue preciso o parlamento resolver se podem elas impor, não somente sobre a exportação para fora do império, mas de umas para outras províncias ou de um município para outro da mesma. Quanto a nós, onde o ato adicional não distingue, não podemos nós introduzir distinções arbitrárias; o que ele não proíbe, não se poderia com justiça proibir às províncias.

Não contestamos que os vexadores impostos de exportação retardem a prosperidade da indústria, inconveniente de notória paridade; mas o direito das províncias a essa renda é tão claro, como é certo que para a maior parte delas não há atualmente outra mais abundante. Demais, e não se deve esquecê-lo no imposto de que se trata nada há de novo senão a forma indireta de percepção. Ele substituiu, em todo ou em parte, o antigo dízimo dos produtos da lavoura e da criação”.

(5) — Tavares Bastos — “A Província” — 2.ª edição feita sobre a edição de 1870, pág. 324.

E mais adiante:

"Todas, sem exceção, tributam a exportação por meio de taxas proporcionais ou fixas, sobre todos os mais importantes dos produtos. E' um fato consumado".

E foi o que se verificou sempre no Brasil, até 1937. O fato consumado em oposição às leis vigentes, à jurisprudência, à boa doutrina e ao reconhecimento, por parte de quase todos, de que a exportação — quer a interestadual, quer a para o exterior — não podia continuar a ser tão fortemente taxada pelos Estados, pois que isso impedia a livre circulação das mercadorias, restringindo, assim, as trocas.

A CONSTITUIÇÃO DE 1891

A Constituição Republicana de 1891 outorgou aos Estados competência exclusiva "sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção" (art. 9.º, n. 1). Ficava, assim, resolvido definitiva e inquestionavelmente o aspecto legal e político, quanto ao imposto de exportação para o estrangeiro. Mas o art. 11 — que veda "aos Estados como à União criar imposto de trânsito pelo território de um Estado, ou, na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República, ou estrangeiros, e bem assim sobre os veículos, de terra e água, que os transportam" — deixando transparecer o desejo de não tributar o intercâmbio estadual, permitia que se discutisse a legalidade do imposto de exportação interestadual e municipal. Além disso, o legislador acrescentara, à palavra importação, "para o estrangeiro", não o fazendo, no caso da exportação.

E' preciso que nos transportemos ao ambiente psicológico criado pela Proclamação da República, com todo o movimento liberal que a precedeu, para compreendermos que, das interpretações dadas aos dois incisos em causa, prevalecesse na prática justamente a que contrariava o bem do país. O espírito de descentralização, então exacerbado pelos acontecimentos, criou clima favorável a uma interpretação capaz de beneficiar os Estados com as parcelas provenientes dos impostos interestaduais. E os Estados se sentiram livres para agir segundo essa interpretação.

Em 1900 abre-se novamente no Congresso a tormentosa questão dos impostos interestaduais, considerada pelo deputado Fausto Cardoso como a matéria mais grave debatida naqueles últimos três anos. Durante onze anos revezaram-se na

tribuna parlamentar dois grupos — os que defendiam os impostos interestaduais e os que o condenavam. E' interessante notar que a discussão se iniciara por causa do imposto de importação cobrado pelos Estados, (a esse absurdo tínhamos chegado!) ampliando-se posteriormente aos impostos de exportação e aos interestaduais, de modo geral.

O projeto apresentado em 1900 converteu-se, afinal, no decreto legislativo n. 1.185, de 11 de junho de 1904, em cuja redação se empregou a palavra *intercurso*, para abranger importação e exportação:

"Art. 1.º E' livre de quaisquer impostos da União ou dos Estados e Municípios, a contar da data da execução desta lei, o *intercurso* das mercadorias nacionais ou estrangeiras, quando objeto do comércio dos Estados entre si e com o Distrito Federal, quer por via marítima ou fluvial.

Parágrafo único. Excetua-se desta disposição o imposto autorizado pelo art. 9.º n. 1, da Constituição Federal".

Art. 2.º. Salvo o disposto no n. 4 e no § 3.º do art. 9.º da Constituição Federal, só é lícito aos Estados estabelecer taxas ou tributos que, sob qualquer denominação, incidam sobre as mercadorias estrangeiras ou sobre as nacionais de produção de outros Estados, quando concorrerem as seguintes condições:

1.ª, que uma ou outras mercadorias já constituam objeto do comércio interno do Estado e se achem assim incorporadas ao acervo de suas próprias riquezas;

2.ª, que as taxas ou tributos estabelecidos incidam, também, com a mais completa igualdade, sobre as mercadorias similares de produção do Estado".

A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, em seu parecer sobre esse projeto, endossou as razões das emendas propostas pelo senhor Arnolfo Azevedo, que assim se expressa:

"Por ocasião de fazer a modesta e despretenhosa exposição justificativa do seu substitutivo, deixou bem claro que pretendia sustentar a tese da completa liberdade para o comércio interestadual em relação a impostos sobre mercadorias estrangeiras ou sobre produtos de outros Estados da Federação, afirmando que era privativa da União a faculdade de regulamentar o comércio interestadual que a Constituição Federal, nos arts. 7.º n. 2, e 11, n. 1, declarou isento de qualquer taxa, sustentando ao mesmo tempo que essa faculdade de regulamentar sofria, para o fim tributário, uma única exceção, que está contida no art. 9.º, n. 1, da mesma Constituição.

Com a emenda n. 1, que vai apresentar, tem em vista firmar a liberdade de comércio interestadual para as mercadorias estrangeiras e nacionais.

Ela determina que fica livre de qualquer imposto da União ou dos Estados o intercuro das mercadorias nacionais e estrangeiras, quando objeto de comércio dos Estados entre si, ou com o Distrito Federal, quer por via marítima, quer por via terrestre ou fluvial.

O termo *intercurso* abrange o conjunto de relações que os americanos denominam também *intercourse*, isto é, o comércio interestadual: o tráfego, o transporte, a comunicação entre dois pontos situados em Estados diferentes.

Essa liberdade, garantida pela Constituição nos arts. 7.º, n. 2, e 11, n. 1, fica bem clara na emenda, pois ela estabelece que tal liberdade existe, quer o intercuro se faça por via marítima, quer por via terrestre”.

Como esse decreto, nos artigos seguintes, contivesse uma parte processual, regulando os recursos contras suas infrações, os quais na prática não deram os resultados esperados, em 1907 reabriu-se a questão. Os dois grupos serviram-se da oportunidade para discutir não apenas a parte processual mas toda a matéria.

Todas as fações, porem, encaravam mais o aspecto constitucional e político da questão, embora fossem movidas pelos interesses econômicos e financeiros de seus respectivos Estados. Isto é: o interesse econômico da Nação, como um todo, não compareceu perante a Assembléia para reclamar a sua atenção.

Que a questão continuou em aberto dizem-no as parcelas vultosas com que os impostos de exportação (interestadual) concorriam e ainda concorrem para as receitas estaduais, muito embora algumas vozes esclarecidas se tivessem levantado para denunciar as vicissitudes a que os mesmos expunham a economia estadual e a nacional, conjuntamente.

Constam do programa de governo do saudoso RAUL SOARES, ex-presidente de Minas, as seguintes palavras cheias de sabedoria e lucidez:

“Infelizmente a estrutura orçamentária do Estado tem o defeito de assentar o seu pilar mestre na base oscilante dos impostos de exportação. As alternativas naturais das safras, os fenômenos meteorológicos, as variações dos preços dão à receita dessa origem uma instabilidade incompatível com uma boa questão financeira, que, para encargos fixos, exige recursos certos.

Encarada sob o seu aspecto econômico, essa modalidade tributária apresenta o vício ainda mais grave de descorçoar a produção. E’ uma tributação antiquada, usada na idade média, para obstar a saída de gêneros alimentícios e prevenir a fome, e, posteriormente, como medida protecionista, com o fim de

abater o preço interno de produtos e estimular a sua transformação industrial.

Hoje, os países civilizados já abandonaram essa tributação, só admissível sobre artigos que representam um monopólio natural, como o guano do Perú, os nitratos do Chile, o enxofre da Itália, porquanto nesses casos vem incidir sobre o consumidor estrangeiro, sem dano do produtor.

Compreende-se que, além desses artigos, se tribute por necessidade fiscal, e moderadamente, a exportação daqueles que possam ser produzidos por um custo sensivelmente inferior ao dos similares externos.

Mas, fora desses casos especiais, onerar a exportação com impostos que representam 20, 30 e mais por cento do lucro líquido dos produtores é *positivamente embaraçar a produção*, pois, ao passo que tira àqueles o resultado do seu esforço, deixando-lhes um resto às vezes inferior aos juros normais do capital, envia o produto para o mercado externo em condições desfavoráveis para enfrentar a concorrência.

O imposto de exportação realiza o absurdo de ser tomado, não só aos ganhos, mas até aos prejuízos do lavrador, na época das más colheitas, que não chegam a cobrir os gastos da produção.

Foi essa taxação medieval que protegeu a formação dos seringais do Oriente, fazendo sucumbir a indústria da borracha da Amazônia ou, pelo menos, antecipando de algumas décadas a sua ruína, e é ela que está contribuindo para deprimir a nossa indústria açucareira e ameaçando os nossos cafés com a concorrência, que não devemos menosprezar, da América Central, do Oriente e das Filipinas.

O que disarça os malefícios dessa espécie tributária é o fato de estar generalizada a todos os Estados, que empolgam, na repartição dos frutos do trabalho nacional, a parte do leão, pois orçam por cerca de 150.000:000\$0 os impostos de exportação cobrados por eles.

Mas, não só no que diz respeito à posição do Brasil nos mercados estrangeiros, como na nossa economia interna, os impostos de exportação ameaçaram a própria comunhão brasileira.

E’ por amor do Brasil que todas as nossas mercadorias de produção nacional devem circular livres das alfândegas estaduais. A extinção, gradual, mas ininterrupta e perseverante, dos impostos de exportação, em todos os Estados, é uma campanha que devia apaixonar e congregar todos os homnes públicos do Brasil.

Quanto ao nosso Estado, é visto que, achando-se em uma contingência inelutável, em situação de inferioridade a outras regiões do país, contíguas ou próximas dos pontos de embarque, cumpre-lhe compensar, com a eliminação desse imposto, os encargos maiores do transporte que gravam a sua produção. Enquanto não se realizar esse objetivo, a lavoura de quatro quintos do Estado estará forçada a descontar nos salários a sobrecarga dos transportes, vendo afastar-se sem remédio, aliciados para regiões que melhor os possam remunerar, os braços de que tanto necessita.

Prosseguirei com empenho na transformação do nosso regime tributário, dando, sem desfalecimento, os passos que as circunstâncias permitirem, em direção dessa meta.

Abre-nos o caminho para ela o imposto territorial, instituído no Estado desde 1899 e remodelado pela lei 746, de 1919, que ainda não está em plena execução.

A lei 746, de 1919, que adotou o mesmo mecanismo da lei de 1899, tendente a operar por triênios a redução do imposto de exportação, passado o primeiro triênio de sua vigência, teria de ser modificada para permitir tal redução em mais breve prazo.

A extinção do imposto de exportação justifica mesmo o recurso aos impostos diretos, se o territorial se mostrar insuficiente...

Continuemos a lançar mão do exemplo de Minas Gerais, Estado de que dispomos de maiores informações e que ilustra bem a matéria, por ser daqueles que, praticamente, viviam do imposto de exportação, pois este chegou a representar 50, 60 e até 70% de sua receita geral.

Com a queda do preço do café verificou-se um grande abalo nas finanças daquele Estado, tornando-se premente a necessidade de descobrir um sucedâneo para essa fonte de renda, já então periclitante. Reuniram-se em 1929, na Secretaria das Finanças, as Comissões de Finanças do Congresso Mineiro e, pela exposição do Sr. Gudesteu Pires, titular daquela pasta, verifica-se que o assunto fora objeto de meditação de quase todos os dirigentes do Estado, constando dos relatórios do Secretário das Finanças Antônio Carlos, nos anos de 1904, 1905, 1906, da mensagem do Presidente Arthur Bernardes, em 1920, e de muitos outros documentos oficiais.

Todos esses esforços, no entanto, não foram suficientes para vencer a tradição. O imposto de exportação interestadual continuou a ser cobrado.

ALBERTO TORRES foi também dos que se bateram pela supressão dos impostos interestaduais.

Como vemos do seguinte trecho da "A Organização Nacional" (6), chega até a ser redundante a emenda que propôs à Constituição:

VIII. O art. 11 deve ser alterado da seguinte forma:

"E' vedado às Províncias, como à União:

1.º. Tributar a produção de uma Província, exportada por outra Província, ou pelo Distrito Federal;

2.º. Tributar a entrada no território de uma Província, de mercadorias de outras Províncias ou estrangeiras, que já tenham pago impostos de importação, o percurso das mesmas mercadorias, desde o porto, estação ou qualquer ponto de desembarque ou de descarga, até a entrega ao importador, e o trânsito pelo território de uma Província, de mercadorias de outra, com destino a uma terceira, bem como os veículos de terra e água que as transportarem;

3.º. Tributar o comércio de importação de mercadorias de outras Províncias e estrangeiras, seu capital, suas operações, seus estabelecimentos, sua renda, e as próprias mercadorias importadas, seja em gênero, em depósito atual, ou no conjunto dos negócios de certo período.

4.º. Tributar os negócios sobre as mercadorias importadas, antes de passarem das mãos do importador para as do retalhista, ou para as do comprador a retalho;

5.º. Criar impostos que, embora recaindo também sobre mercadorias de produção da Província, embarcem, dificultem ou tornem desvantajoso o comércio de mercadorias de outra Província ou estrangeiras".

As modificações feitas no texto do art. 11 esclarecem as dúvidas até hoje suscitadas na jurisprudência sobre as múltiplas questões relativas a este intrincado assunto, que não perde por ser exposto em termos antes desenvolvidos que sucintos".

A CONSTITUIÇÃO DE 1934

Nem mesmo a Constituição de 1934 (artigo 17, n. IX), muito mais precisa e rigorosa que sua antecessora, teve forças para romper com a tradição de que os Estados tinham competência para cobrar impostos de exportação interestadual, e acabar com o preconceito de que, sem eles, não lhes seria possível não só manter o mesmo ritmo de progresso como ainda acelerá-lo, como lhes cabia fazer. Pois apesar das precauções do legislador, apesar dos comentários que provocou, foi a Constituição vencida pela prática. No entanto, a infração desse inciso estava até sujeita a sanções, como se vê do seguinte comentário de PONTES DE MIRANDA (7):

"A Constituição de 1934 possui, em termos perentórios, preceito da mais rigorosa solução (art. 17, IX): "E' vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IX, cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação e de transporte, ou quaisquer outros tri-

(7) — Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. (Constituição de 1934). Tomo I, págs. 327 e 328 — Editora Guanabara — Rio.

(6) — Alberto Torres — *A Organização Nacional* — Edição Brasileira, Série 5.ª — Vol. 17 — Págs. 337 e 338.

butos que, no território nacional, gravem ou perturbem a livre circulação dos bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem". Já não é só o imposto de trânsito ou de transporte que se veda (Constituição de 1891, art. 11, I): E' todo e qualquer imposto interestadual e intermunicipal. A constituição estadual que permitisse imposto de exportação intermunicipal seria tentatória do art. 17, IX, da Constituição federal e poderia ser, porisso, decretada a intervenção federal (art. 12, v).

A lei que decreta imposto interestadual de exportação é inconstitucional. Dir-se-á que se vem, assim, modificar bem fundo os nossos hábitos tributários, e que há inconveniente prático (facilmente se iludiria a cobrança do imposto de exportação, pelo despacho para outro Estado-membro, que não pode tributá-lo). Mas que vale tudo isso se foi votado e promulgado o art. 17, IX? Demais, a vigilância pode ser feita pelo Estado-membro a que passarem os produtos ou pela União, mediante os acordos de que cogitam os arts. 7.º, § único, e 9.º. Persistir na interpretação de 1891-1934 seria, mais uma vez, sofismar os textos constitucionais, e votar a Constituição de 1934 ao mesmo desprestígio público que cercou, em muitos pontos, injustamente, a Constituição de 1891".

A CARTA DE 1937

Mais uma Constituição, a de 10 de novembro de 1937, rompe novamente a lei da inércia, obrigando os interessados a cerrar fileiras, se quisessem defender seus pontos de vista. Desta vez, porem, a Carta não se limitou a estabelecer dispositivos imprecisos, cuja interpretação e regulamentação ficassem a cargo do legislador commum. Desta vez, a Constituição trazia em seu bojo princípios que faziam parte de uma estrutura ideológica que a Nação estava disposta a realizar na prática.

No que diz respeito aos impostos interestaduais, suas disposições representam a cristalização de um processo secular. Durante os cento e tantos anos em que a questão rolou por todos os setores a ela ligados, engrossara-se a caudal dos que viam, no imposto interestadual, um atentado à unidade econômica e política da Nação.

A redação clara e incisiva do art. 25 não deixa dúvidas quanto à ilegalidade dos tributos em causa:

"Art. 25. O território nacional constituirá uma unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial, não podendo no seu interior estabelecer-se quaisquer barreiras alfandegárias ou outras limitações ao tráfego, vedado assim aos Estados como aos Municípios cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem".

Mas não foi só. Desta vez, o legislador não dormiu; e a 29 de dezembro — cinquenta dias depois de promulgada a Constituição e em data em que já deviam estar elaborados os orçamentos estaduais a entrar em vigor cinco dias mais tarde — baixa o decreto-lei n. 142, estabelecendo a extinção gradativa do imposto de exportação interestadual, em 3 anos, a partir de janeiro de 1938. No primeiro ano seriam eliminados 20%; no segundo, 30%, e os restantes 50%, no terceiro ano. Alarmaram-se os Estados, pois a medida ameaçava não só as finanças provinciais como sua própria economia. Reune-se, então, no Rio de Janeiro, em março de 1938, uma conferência dos Secretários de Finanças Estaduais.

Os membros da Conferência foram recebidos pelo Sr. Presidente da República que, aludindo às barreiras interestaduais, teve as seguintes palavras:

"Forte e unido, o Brasil marchará para diante possuído de uma serena confiança em si mesmo, sem fronteiras que separem os Estados como nações estranhas, como inimigos atentos e cheios de rivalidades".

Em consequência, foi expedido o decreto-lei n. 379, de 18-4-1938, que dilata os prazos concedidos anteriormente. Mantendo para 1938 a redução inicial de 20%, como o decreto anterior, prevê a diminuição cumulativa de 15% na elaboração dos orçamentos dos Estados nos anos de 1939 e 1942 e a sua total eliminação em 1943.

Teríamos, então:

| | |
|----------------|-------|
| 1938 | 20% |
| 1939 | 15% |
| 1940 | 15% |
| 1941 | 15% |
| 1942 | 15% |
| 1943 | 20% |
| | <hr/> |
| | 100% |

Portanto, não encontrará apoio em lei qualquer imposto interestadual, cobrado depois de 1942.

EXTINÇÃO DO IMPOSTO EM FACE DA SITUAÇÃO ATUAL

Veem os Estados observando os prazos estabelecidos pelo decreto-lei n. 379, de 1938? Ou veem eles obedecendo a suas prescrições mas não dentro dos prazos fixados?

Não temos elementos seguros que nos habilitem a responder com precisão, afirmativa ou negativamente. Os orçamentos estaduais não consignam estimativa distinta para as duas modalidades de exportação — a interestadual e a para o exterior. Se o decreto-lei referido contivesse um artigo exigindo que, a partir daquela data, os orçamentos e contas estaduais distinguíssem um imposto do outro, teríamos agora um quadro verdadeiro da situação de cada uma dessas taxas, no sistema tributário de cada Estado. E seria esse o tratamento mais lógico, uma vez que a Constituição distingue entre um imposto e o outro — dando aos Estados competência exclusiva para a cobrança de um mas proibindo taxativamente a exigência do outro.

Por outro lado, só em 1940 o I.B.G.E. iniciou a elaboração das estatísticas do comércio por vias internas, que nos serviriam de grande auxílio, agora, se pudessem fornecer elementos de comparação, a partir de 1937. Se o comércio por vias internas apresentasse um crescimento vertiginoso, seria possível que, embora com taxas redu-

zidas, o total do imposto arrecadado ainda se mantivesse em nível bem levado.

As informações colhidas pelo C.T.E.F. revelam que as cifras referentes à arrecadação do imposto de exportação, a partir de 1936, são as seguintes:

| Anos | Contos | Varição % em relação ao ano anterior |
|-----------------|---------|--------------------------------------|
| 1936 | 203.372 | |
| 1937 | 210.661 | + 3,58 |
| 1938 | 188.311 | — 10,61 |
| 1939 | 182.487 | — 3,09 |
| 1940 | 153.405 | — 15,94 |
| 1941 | 170.389 | + 11,07 |
| 1942 (previsão) | 136.705 | — 19,77 |

Se bem que em alguns anos apresentem declínio, esses algarismos nos levam a crer que a redução não vem sendo feita, a não ser que as exportações para o exterior tenham crescido extraordinariamente.

Vejamos o que nos conta a estatística do comércio exterior. O quadro anexo — N. 1 — dá o movimento de nossas exportações, de 1937 a 1941, inclusive:

QUADRO N. 1

VALOR DA EXPORTAÇÃO PARA O EXTERIOR, POR UNIDADES FEDERADAS,
E RESPECTIVA PERCENTAGEM SOBRE O TOTAL DAS EXPORTAÇÕES
(EM CONTOS DE RÉIS)

| ESTADOS | 1937 | % | 1938 | % | 1939 | % | 1940 | % | 1941 | % |
|--------------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| Amazonas..... | 96.630 | 1,90 | 80.038 | 1,57 | 72.499 | 1,29 | 84.179 | 1,70 | 90.967 | 1,35 |
| Pará..... | 119.772 | 2,35 | 87.550 | 1,72 | 109.637 | 1,95 | 104.122 | 2,10 | 140.768 | 2,09 |
| Maranhão..... | 36.491 | 0,72 | 38.751 | 0,76 | 50.151 | 0,89 | 33.581 | 0,68 | 38.468 | 0,57 |
| Piauí..... | 93.767 | 1,84 | 69.179 | 1,36 | 82.133 | 1,46 | 116.513 | 2,35 | 160.348 | 2,38 |
| Ceará..... | 153.052 | 3,01 | 156.824 | 3,08 | 208.782 | 3,72 | 210.602 | 4,25 | 299.038 | 4,45 |
| Rio Grande do Norte..... | 62.991 | 1,24 | 59.541 | 1,17 | 54.796 | 0,98 | 58.111 | 1,17 | 64.373 | 0,96 |
| Paraíba..... | 117.513 | 2,30 | 85.099 | 1,67 | 74.509 | 1,33 | 43.443 | 0,88 | 34.587 | 0,51 |
| Pernambuco..... | 132.363 | 2,60 | 78.943 | 1,55 | 110.364 | 1,97 | 108.332 | 2,18 | 138.340 | 2,06 |
| Alagoas..... | 17.260 | 0,33 | 17.858 | 0,35 | 25.142 | 0,45 | 32.680 | 0,66 | 11.198 | 0,17 |
| Sergipe..... | 3.985 | 0,08 | 3.116 | 0,06 | 2.127 | 0,04 | 671 | 0,01 | 163 | 0,00 |
| Baía..... | 437.184 | 8,59 | 381.881 | 7,49 | 397.091 | 7,08 | 322.113 | 6,49 | 511.484 | 7,60 |
| Espírito Santo..... | 167.207 | 3,28 | 121.519 | 2,38 | 118.460 | 2,11 | 61.988 | 1,25 | 89.589 | 1,33 |
| Rio de Janeiro..... | 133.462 | 2,62 | 95.794 | 1,88 | 80.991 | 1,43 | 42.538 | 0,86 | 54.540 | 0,81 |
| Distrito Federal..... | 568.342 | 11,16 | 561.242 | 11,01 | 612.812 | 10,91 | 657.009 | 13,24 | 1.129.051 | 16,78 |
| São Paulo..... | 2.472.970 | 48,57 | 2.757.623 | 54,10 | 3.044.412 | 54,21 | 2.439.113 | 49,17 | 3.208.097 | 47,67 |
| Paraná..... | 151.819 | 2,98 | 142.276 | 2,79 | 130.471 | 2,32 | 128.180 | 2,58 | 202.420 | 3,01 |
| Santa Catarina..... | 48.196 | 0,95 | 41.783 | 0,82 | 59.608 | 1,06 | 37.430 | 0,75 | 80.584 | 1,20 |
| Rio Grande do Sul..... | 260.268 | 5,11 | 300.517 | 5,90 | 368.658 | 6,57 | 461.657 | 9,31 | 460.731 | 6,85 |
| Mato Grosso..... | 18.788 | 0,37 | 17.356 | 0,34 | 12.876 | 0,23 | 18.276 | 0,37 | 14.655 | 0,21 |
| BRASIL..... | 5.092.060 | 100,00 | 5.096.890 | 100,00 | 5.615.519 | 100,00 | 4.960.538 | 100,00 | 6.729.401 | 100,00 |

Fonte I. B. G. E.

Analisando esses dados, ressalta a situação proeminente do Distrito Federal e do Estado de São Paulo, que já não cobram imposto de exportação, a partir de 1938 e 1936, respectivamente:

| | 1937 | 1938 | 1939 | 1940 | 1941 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| São Paulo | 48,57% | 54,10% | 54,21% | 49,17% | 47,67% |
| D. Federal | 11,16% | 11,01% | 10,91% | 13,24% | 16,78% |
| | 59,73% | 55,11% | 65,12% | 62,41% | 64,45% |

Como vemos, mais de metade do valor total de nossa exportação para o estrangeiro não está sujeita a imposto. E a impressão que temos, ao consignar que as duas únicas unidades da Federação que isentam de tributos suas vendas para o exterior conseguem manter, num quinquênio, a percentagem média de 61,36% sobre o total de nossas exportações — e a de que só isto, e nada mais, basta para nos levar à certeza de que a ausência do imposto sobre a exportação é fator de efeito benéfico no movimento geral das trocas.

Deduzindo-se dos algarismos absolutos constantes do quadro N. 1 as cifras correspondentes ao Estado de São Paulo e Distrito Federal,

| Anos | Exportação (contos) | Diferença abs. s/ano anterior (contos) | Dif. % |
|------|------------------------|--|---------|
| 1937 | 2.050.748 | — 272.723 | — 13,30 |
| 1938 | 1.778.025 | — 272.723 | — 13,30 |
| 1939 | 1.958.295 | + 180.270 | + 10,14 |
| 1940 | 1.864.316 | — 93.979 | — 4,80 |
| 1941 | 2.392.253 | + 527.937 | + 28,32 |

teremos chegado ao ponto de poder concluir que as exportações para o estrangeiro, nos Estados que a tributam, não cresceram de maneira a compensar a redução obrigatória do imposto sobre a exportação interestadual. Vale dizer: os Estados não veem dando cumprimento integral ao decreto-lei n. 379.

Organizamos um quadro — N. 2 — da arrecadação do imposto de exportação, por Unidades Federadas, com as variações em relação ao ano imediatamente anterior. Por eles, podemos verificar que muitas delas, durante o período de extinção gradativa compulsória, registaram-se *aumentos* que representam, frequentes vezes, mais de 30% do ano anterior.

| Unidades | Anos | Aumento % s/ano anterior |
|----------------|------|--------------------------|
| Amazonas | 1941 | 43,43 |
| Pará | 1941 | 39,48 |
| Piauí | 1939 | 37,80 |
| Piauí | 1941 | 64,27 |
| Ceará | 1941 | 42,33 |
| Alagoas | 1939 | 51,01 |
| Baía | 1941 | 40,19 |
| Espírito Santo | 1941 | 89,16 |
| Rio de Janeiro | 1940 | 34,03 |
| Rio Gr. do Sul | 1939 | 32,49 |

Vemos mais que, mesmo que se aplique à arrecadação de 1942 a redução final prevista pelo decreto-lei n. 379, não se consumará a extinção do imposto de exportação interestadual.

Também o C.T.E.F. já chegara à conclusão de que havia irregularidade na aplicação do imposto de exportação. Consta do "dossier" elaborado para servir de base aos trabalhos da Conferência Nacional de Legislação Tributária, em

QUADRO N. 2

VARIAÇÕES DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO, EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR

(EM CONTOS DE RÉIS)

| ESTADOS | 1937 | | 1938 | | 1939 | | 1940 | | 1941 | | 1942 (previsão) | |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------|---------|
| | Arrec. | % +— | Arrec. | % +— | Arrec. | % +— | Arrec. | % +— | Arrec. | % +— | Arrec. | % +— |
| Amazonas..... | 4.048 | — | 4.398 | + 8,55 | 3.080 | — 29,98 | 2.338 | — 24,09 | 3.353 | + 43,43 | 2.295 | — 31,56 |
| Pará..... | 4.640 | — | 3.893 | — 16,10 | 4.893 | + 25,68 | 2.895 | — 40,83 | 4.038 | + 39,48 | 3.500 | — 13,32 |
| Maranhão..... | 4.104 | — | 4.337 | + 5,68 | 4.710 | + 8,60 | 4.507 | — 4,31 | 6.516 | + 44,57 | 5.300 | — 18,66 |
| Piauí..... | 6.620 | — | 4.902 | — 25,95 | 6.755 | + 37,80 | 7.385 | + 9,32 | 12.131 | + 64,27 | 7.260 | — 40,15 |
| Ceará..... | 14.295 | — | 12.584 | — 11,97 | 15.532 | + 23,42 | 12.449 | — 19,85 | 17.719 | + 42,33 | 13.000 | — 26,63 |
| Rio Grande do Norte..... | 9.544 | — | 7.925 | — 16,97 | 4.665 | — 41,14 | 4.762 | + 2,09 | 5.082 | + 6,72 | 5.000 | — 1,62 |
| Paraíba..... | 15.570 | — | 10.774 | — 30,80 | 11.061 | + 2,66 | 6.793 | — 38,59 | 7.349 | + 8,19 | 7.000 | — 4,75 |
| Pernambuco..... | 19.922 | — | 17.194 | — 13,69 | 18.643 | + 8,42 | 16.243 | — 12,87 | 13.387 | — 17,59 | 9.000 | — 32,77 |
| Alagoas..... | 4.896 | — | 5.081 | + 3,78 | 7.673 | + 51,01 | 6.162 | — 19,60 | 4.821 | — 21,76 | 3.800 | — 21,18 |
| Sergipe..... | 4.380 | — | 2.765 | — 36,88 | 2.649 | — 4,20 | 2.539 | — 4,14 | 2.386 | — 6,02 | 1.600 | — 32,95 |
| Baía..... | 32.747 | — | 26.987 | — 17,59 | 26.647 | — 1,26 | 20.687 | — 22,37 | 30.647 | + 48,15 | 25.000 | — 18,43 |
| Minas Gerais..... | 33.587 | — | 32.585 | — 2,98 | 25.370 | — 22,14 | 17.093 | — 32,62 | 14.282 | — 16,45 | 10.000 | — 29,98 |
| Espírito Santo..... | 7.427 | — | 8.551 | + 15,14 | 7.629 | — 10,78 | 4.018 | — 47,34 | 7.186 | + 78,87 | 7.600 | + 5,75 |
| Rio de Janeiro..... | 8.562 | — | 11.268 | + 31,61 | 7.947 | — 29,47 | 10.651 | + 34,03 | 7.972 | — 25,15 | 5.850 | — 26,62 |
| Paraná..... | 9.811 | — | 11.120 | + 13,35 | 11.065 | — 0,50 | 11.158 | — 0,84 | 8.191 | — 26,59 | 8.850 | + 8,04 |
| Santa Catarina..... | 8.328 | — | 6.870 | — 17,50 | 6.462 | — 5,93 | 4.457 | — 31,04 | 5.003 | + 12,26 | 3.600 | — 28,05 |
| Rio Grande do Sul..... | 10.221 | — | 6.655 | — 34,89 | 8.817 | + 32,49 | 11.162 | + 26,60 | 12.643 | + 9,86 | 11.550 | — 5,81 |
| Goiaz..... | 5.256 | — | 4.828 | — 8,13 | 3.836 | — 20,55 | 3.543 | — 7,63 | 3.412 | — 3,69 | 3.000 | — 12,09 |
| Mato Grosso..... | 6.705 | — | 5.595 | — 16,56 | 5.053 | — 9,68 | 4.562 | — 9,71 | 4.268 | — 6,46 | 3.500 | — 17,99 |
| BRASIL..... | 210.663 | — | 188.312 | — | 182.487 | — | 153.404 | — | 170.386 | — | 136.705 | — |

1941, o seguinte trecho, que transcrevemos para melhor elucidação do assunto (8):

"Defeito comum a grande número de Estados é a cobrança de *taxas* sob várias denominações, as quais de fato nada mais são que adicionais do próprio Imposto de Exportação. O exemplo mais comum é a Taxa de Estatística, frequentemente cobrada somente sobre mercadorias que não se acham sujeitas àquele tributo.

Estado do Amazonas. — A taxa do imposto (para o comércio interestadual) sobre a castanha, para 1941, é de 4,48%, o que contraria o decreto-lei número 379, segundo o qual a taxa máxima é de 3,5%.

Estado da Baía. — As taxas interestaduais do Imposto para 1941 são inferiores em 60% à tabela para o estrangeiro. Isto significa que as taxas vigentes em 1937 foram reduzidas em 60%. De acordo com o decreto-lei n. 379 esta redução devia ser de 65%.

Estado da Paraíba. — O orçamento para 1941 apresenta duas tabelas — uma para as vendas ao estrangeiro, e outra para o comércio interestadual. Nesta última tabela aparecem taxas até 10% *ad valorem*. A taxa máxima para 1941 é de 3,5% (decreto-lei n. 379). A tabela para o imposto interestadual no orçamento para 1940 continha taxas que alcançavam 12%.

Estado do Maranhão. — O orçamento para 1941 não discrimina entre as taxas do Imposto de Exportação aplicáveis ao estrangeiro e as aplicáveis no imposto interestadual. Presumivelmente são aplicáveis as mesmas taxas a ambos. Mas como algumas dessas taxas atingem a 9,5%, o decreto-lei n. 379 está sendo claramente transgredido.

Estado do Piauí. — O orçamento para 1941 dispõe o seguinte: "O Imposto de Exportação será cobrado sobre todos os gêneros de produção do Estado, à base de 10% *ad valorem*, quando exportados para o exterior, quer se trate de embarque direto para o estrangeiro ou em trânsito por outros Estados". *Constitue isto uma interpretação especial da expressão "exportação para o exterior"*. Se abrange somente mercadorias despachadas com destino ao exterior, transitando ou não por outro Estado, então nada há que criticar. Mas se vigora baseada na suposição de que certas mercadorias despachadas para outro porto do território nacional serão por fim enviadas a um mercado estrangeiro, então semelhante procedimento dá lugar a discussão. Mais sério é o fato de que o imposto sobre o comércio interestadual parece ter sido transformado, e sob outra forma *transferido à jurisdição municipal* — conservando as taxas do imposto em nível elevado.

Estado do Espírito Santo. — O Imposto de Exportação é atualmente regulado pelo decreto-lei nú-

mero 12.054, de 9 de agosto de 1940. O art. 13, § único, dispõe: "Quando despachados para outros Estados do País, pagarão as taxas seguintes: 6) — 2% café em grão". O art. 14 dispõe: "O café em grão ou coco, quando despachado para o Rio de Janeiro ou Niterói..., pagará a taxa de cinco por cento". Esta é a taxa aplicável à exportação de café em grão ou coco para o estrangeiro. Deve-se observar que um despacho para o Rio de Janeiro ou Niterói não pode de fato ser considerado como um despacho para destinação estrangeira, conquanto o tratamento concedido seja o mesmo. Embora uma grande proporção do café consignado ao Rio de Janeiro ou Niterói possa mais tarde ser reexportada para o exterior, não há razão para acreditar que tal coisa aconteça em todos os casos. Consequentemente, surge a questão do tratamento discriminatório de embarques para portos diferentes do país, porque o café despachado para qualquer outro destino dentro do território nacional é tributado apenas à taxa de 2%. Com respeito a esta situação, o Art. 34 da Constituição é de grande interesse. Ali se dispõe:

"É vedado à União decretar impostos que não sejam uniformes em todo o território nacional, ou que comportem discriminação em favor dos portos de uns contra os de outros Estados".

Se tal discriminação é vedada ao Governo Federal, pela Constituição, está claro que a mesma norma se aplica ainda com mais razão aos Estados. Há, ainda, outro ponto a considerar. O café embarcado de Vitória para o Rio de Janeiro constitui comércio interestadual. Sendo assim, na conformidade do decreto-lei n. 379, a taxa máxima para o ano de 1941 é de 3,5%. Contudo, a taxa aplicável a essa espécie de transações pelo Estado do Espírito Santo foi fixada em 5% para 1941 e, portanto, encerra uma contravenção ao decreto-lei federal.

No caso de vários outros Estados, não foi possível examinar a situação atual do imposto de exportação, por falta de informações precisas".

Como se vê, até o C.T.E.F., que é o órgão melhor aparelhado relativamente à documentação sobre o assunto, também se queixa da falta de dados para apurar seguramente os fatos.

A Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais já foi chamada várias vezes a pronunciar-se sobre os impostos interestaduais, tendo julgado mais acertado resolver cada caso que lhe era proposto, separadamente, em vez de adotar uma solução de caráter geral. No processo n. 3.591, de 1941, em que o Interventor Federal de Alagoas solicitou ao Sr. Presidente da República dispensa

(8) — "Dossier", pág. 26.

da redução que lhe competia fazer, no orçamento de 1942, em virtude do disposto no decreto-lei n. 379, o relator do processo, Sr. Otto Prazeres, manifestou-se favoravelmente à concessão da dispensa, mas seu parecer não foi aceito pela Comissão, como se vê do seguinte trecho do processo:

"Se os decretos-leis federais estabelecendo a eliminação gradativa do imposto visaram não desequilibrar de maneira brusca e violenta os orçamentos de receita dos Estados, necessariamente ter-se-á que atender ou dever-se-á atender a cada Estado segundo as queixas, verificadas procedentes que apresentem sobre o desfalque da receita. Diante desta consideração, deveria ser atendido o pedido do Sr. Interventor de Alagoas, mas, o Sr. Presidente da República não aceitou o decreto do Estado do Amazonas, com parecer favorável da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, aumentando, sobre alguns produtos, os impostos de exportação e dentro ou abaixo dos totais estabelecidos pelo decreto de abril de 1938. Parece ser do ânimo do Chefe do Governo Brasileiro não consentir que o disposto num decreto seja modificado, e, ainda, que as taxas baixadas pelos Estados não possam ser jamais aumentadas.

Nestas condições, muito embora pareçam de todo justas as observações feitas pelo Sr. Interventor Federal no Amazonas, opino no sentido de que seja o caso, com as considerações feitas aqui, submetido à alta decisão do Sr. Presidente da República".

"A Comissão opinou contrariamente à medida pleiteada pelo Sr. Interventor. Em 18-9-1941".

O caso mais significativo, no entanto, é o constante do processo n. 3.727, de 1941, originado do seguinte telegrama do Sr. Interventor Federal no Ceará:

"Peço vênha solicitar atenção Vossa Excelência situação está sendo criada finanças estaduais consequência aplicação que se vem fazendo Ceará modo estrito decreto-lei federal n. 379 de 19 de abril de 1938 qual determinou redução gradativa taxas impostos exportação interestadual. Acontece que, já estando reduzida tributação nesse caso de 75% taxas vigorantes 1938, comerciantes exportadores diversos gêneros produção estado notadamente peles, cera carnauba aproveitam-se vantagem concedida consumo interno país para exportarem tais mercadorias simultaneamente portos nacionais, onde não há cobrança taxas exportação, afim serem reexportadas ali para exterior. Isso sucede principalmente Rio Santos, onde como Vossa Excelência sabe não há produção tais artigos modo justificar saída para estrangeiro e onde consumo mesmos é reduzidíssimo sorte que quase toda mercadoria esse gênero ali importada se destina exterior. Posso adiantar Vossa Excelência que desfalque rendas estaduais, decorrente essa prática deturpadora princi-

pio constitucional que visou resguardar unidade econômica alfandegária nacional proveito desenvolvimento consumo interno, ascende cerca dois mil contos reis atual exercício, computada apenas exportação porto Fortaleza e excluída saída pelas fronteiras, ameaçando generalizar-se tal sistema com prejuízo cada vez maior, se não for prontamente coibido. Tendo vista evitar decréscimo constante rendas estaduais imposto exportação e possível desequilíbrio orçamentário, peço Vossa Excelência se digne autorizar governo estado expedir decreto-lei regule assunto especificando que só poderão gozar abatimento relativo exportação interestadual matérias primas destinadas industrialização dentro país mediante apresentação estações arrecadoras Estado antes embarque documento comprobatório suficiente. Permita-me Vossa Excelência encarecer urgência solução para pronta defesa interesses Estado sacrificados forma acima descrita. Saudações atenciosas. — *Menezes Pimentel*, Interventor Federal".

Nesta parte de nosso estudo só vamos considerar a declaração de que os impostos interestaduais já foram reduzidos de 75% em relação a 1938.

Do quadro n. 2 verifica-se que a situação do Ceará é a seguinte:

| Anos | Arrecadação (Mil. Réis) | Dif. absoluta s/ano anterior | Dif. % |
|-------------|----------------------------|---------------------------------|---------|
| 1937 | 14.295.330 | | |
| 1938 | 12.584.405 | — 1.710.925 | — 11,97 |
| 1939 | 15.532.213 | + 2.947.808 | + 23,42 |
| 1940 | 12.449.048 | — 3.083.165 | — 19,85 |
| 1941 | 17.719.076 | + 5.270.028 | + 42,33 |
| 1942 (Orç.) | 13.000.000 | — 4.719.076 | — 26,63 |

Ora, se bem que a estimativa para 1942 seja 26,63% inferior ao total arrecadado em 1941, ainda assim é superior à renda de 1938.

Vamos deixar para a segunda parte do nosso trabalho o estudo da guerra tarifária a que o telegrama alude, decorrente dos diferentes regimes tributários adotados pelos Estados, no que toca a exportação.

SUCEDÂNEOS DO IMPOSTO INTERESTADUAL

Resta, agora, ao Governo Federal, considerar a situação atual, já que o decreto-lei n. 379, por não prever um aparelho rigoroso de controle, não teve cumprimento total. Se o Governo julgar acertado manter a política expressa no decreto-lei em causa, terá que levar em conta a situação financeira de alguns Estados, que vai sofrer um

grande abalo, em virtude da extinção dessa importante fonte de renda.

Convém salientar que o imposto de exportação ocupou, nos orçamentos estaduais de 1940 e 1941, o terceiro lugar na Receita Tributária, tendo caído, em 1942, para o quarto lugar.

No quadro 3 damos a posição dessa rubrica na Receita Tributária de cada Estado — orçamento de 1942 — em ordem decrescente. Como vemos, é considerável a quota do imposto, principalmente nos Estados do Nordeste.

QUADRO N. 3

PERCENTAGEM DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO
SOBRE A RENDA TRIBUTÁRIA

EM MIL RÉIS — ORÇAMENTOS DE 1942

| N. | ESTADOS | RECEITA TRIBUTÁRIA | IMP. DE EXPORT. | % |
|----|--------------------------|--------------------|-----------------|-------|
| 01 | Piauí..... | 18.173.000 | 7.260.000 | 39,95 |
| 02 | Ceará..... | 36.228.000 | 13.000.000 | 35,88 |
| 03 | Paraíba..... | 24.450.000 | 7.000.000 | 28,63 |
| 04 | Maranhão..... | 18.810.000 | 5.300.000 | 28,18 |
| 05 | Rio Grande do Norte..... | 18.655.000 | 5.000.000 | 26,80 |
| 06 | Espírito Santo..... | 29.440.000 | 7.600.000 | 25,82 |
| 07 | Baía..... | 101.880.000 | 25.000.000 | 24,54 |
| 08 | Alagoas..... | 16.986.500 | 3.800.000 | 22,37 |
| 09 | Mato Grosso..... | 15.805.000 | 3.500.000 | 22,14 |
| 10 | Goiás..... | 21.744.000 | 3.000.000 | 13,80 |
| 11 | Pernambuco..... | 66.090.000 | 9.000.000 | 13,62 |
| 12 | Paraná..... | 65.820.000 | 8.850.000 | 13,45 |
| 13 | Pará..... | 26.054.000 | 3.500.000 | 13,43 |
| 14 | Amazonas..... | 19.020.500 | 2.295.000 | 12,07 |
| 15 | Sergipe..... | 14.870.000 | 1.600.000 | 10,76 |
| 16 | Santa Catarina..... | 38.041.800 | 3.600.000 | 9,46 |
| 17 | Rio de Janeiro..... | 86.030.500 | 5.850.000 | 6,80 |
| 18 | Rio Grande do Sul..... | 176.085.000 | 11.550.000 | 6,56 |
| 19 | Minas Gerais..... | 251.300.000 | 10.000.000 | 3,98 |

Fonte C. T. E. F.

O problema que se propõe agora, urgente e inadiavelmente, é o de descobrir sucedâneos para essa fonte de renda porque, se é verdade que as receitas estaduais teem aumentado firmemente nestes últimos oito anos, a ponto de — mesmo sem o imposto de exportação — já serem, agora, sensivelmente superiores ao que eram em 1934, por exemplo, não é menos verdade, por outro lado, que esse aumento geral não compensa a redução decorrente da abolição do imposto interestadual, por isto que as despesas de todos os Estados experimentaram, igualmente, fortes majorações.

Entretanto, não se pode negar que a União nunca foi tão empreendedora no âmbito estadual. São inúmeras suas iniciativas no campo do fomento agrícola, saúde, ensino profissional, rodovias, etc. Podemos citar, de passagem, os leprosários, os liceus industriais, a Escola Técnica Nacional, as colônias de alienados, as obras contra a seca, as obras de saneamento da Baixada Fluminense, os

distritos de saneamento sediados em Pernambuco e Rio Grande do Sul, o plano rodoviário nacional, os campos de sementes, etc.

No caso dos produtos de exportação, ainda há mais: a União criou a taxa de classificação e fiscalização da exportação que pode ser transferida aos Estados, desde que, mediante acordo com a União, estes se incumbam dos respectivos serviços. Foi o que se deu com a juta do Amazonas, cujas taxas veem sendo cobradas pelo Estado.

À guisa de sugestões, vamos relacionar algumas das fontes de renda que talvez ainda possam ser exploradas pelos Estados. Dentre eles, salientam-se o imposto territorial e o aumento da taxa de vendas e consignações.

1 — *O imposto territorial* — defendido por TAVARES BASTOS (9) e ALBERTO TORRES (10) — e cuja ampliação tentada em Minas Gerais, com esse objetivo, não deu resultados satisfatórios. Também nos outros Estados não nos parece que o mesmo tenha probabilidade de expandir-se a ponto de cobrir inteiramente a perda resultante da extinção do imposto interestadual. Pode-se alegar também que o imposto territorial grava o produtor agrícola, classe muito menos favorecida e beneficiada que a dos exportadores, os quais gozam do conforto e das facilidades que os grandes centros urbanos oferecem, podendo, pois, sob a justificação de maiores benefícios recebidos, suportar maiores gravames. E' verdade que o exportador pode, por traslação, descarregar sobre o produtor o onus que grava as mercadorias exportadas. Mas essa traslação, por ser um processo indireto, sofre efeitos de outras causas que influem nos preços. Nesse jogo, o produtor inteligente poderá encontrar meios para defender-se, o que não se dará no caso de a taxa lhe ser diretamente imposta. Por outro lado, é verdade também que, em alguns casos, é o consumidor estrangeiro quem recebe o onus do imposto.

Ademais, é mister considerar que o agricultor tem sido afastado de todas as medidas sociais que beneficiam as classes trabalhadoras do Brasil, que, todas elas, possuem seus Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

E' fora de dúvida, entretanto, que esse tributo, se tratado com maior carinho e atenção, por parte dos Estados, poderá render muito mais do

(9) — *Op. cit.*, págs. 327-332.

(10) — *Op. cit.*, pág. 335.

que produz atualmente. A legislação desse imposto é uma legislação complexa, e delicada, mormente num país ainda parcialmente em fase de economia agrícola, como o nosso. Cumpre evitar portanto, que o onus mal distribuído e excessivo, venha contribuir para o êxodo das populações rurais.

2 — Quanto ao aumento da *taxa de vendas e consignações*, já sugerido na 2.^a Conferência de Técnicos em Contabilidade e Assuntos Fazendários, reunida em abril de 1940 (11), encontrou reação por parte dos Estados agrícolas. Os representantes do Maranhão e do Amazonas fizeram uma ligeira exposição demonstrando que a situação do comércio, nos estados agrícolas, não permite aumento de taxa sobre vendas e consignações. O que é mais grave: esta majoração não daria para fazer face ao desequilíbrio provocado pela falta do imposto interestadual. A sugestão prevalece, entretanto, para os Estados não essencialmente agrícolas.

E' preciso não esquecer, sobretudo, que as Constituições de 1934 e 1937, ao concederem este imposto aos Estados, tinham em vista justamente dar-lhes recursos com que suprir a ausência do imposto de exportação interestadual. Ainda mais: fala-se em aumentar a taxa de vendas e consignações como se o aumento já não tivesse sido feito. E' sabido (mas muito comumente se esquece disto) que, em virtude da Conferência realizada em março de 1938, a taxa de vendas e consignações foi aumentada.

Os quadros ns. 4 e 5 demonstram que essa majoração trouxe para os Estados uma contribuição muito maior que a do imposto de exportação, *mesmo incluída a exportação para o exterior, cujo imposto não foi suprimido*.

A partir de 1938, o total do imposto de vendas e consignações cobrado no Brasil é sempre consideravelmente superior ao do imposto de exportação, chegando aquele, mesmo, a representar mais do dobro deste. Se em vez de compararmos os totais, fizermos um estudo por Estados, separadamente, verificaremos que só em três Unidades Federativas é que o imposto de vendas e consignações ainda é inferior ao de exportação: Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte. Isto não quer dizer que o imposto de vendas e consignações ali não tenha crescido. Cresceu; o imposto de expor-

tação é que não diminuiu, pois o comércio exterior do Piauí e do Ceará, que sempre foi superior ao de cabotagem, cresce em ritmo acelerado, muito mais rapidamente que este último. Basta dizer que, no Piauí, a participação do comércio exterior sobre o total deste mais o de cabotagem, representou 92,94%, 94,31% e 93,43% em 1939, 1940 e 1941, respectivamente. No Ceará essas percentagens se expressam em 79,29%, 77,49% e 73,64%. Em compensação, há Estados, como o Rio de Janeiro, em que o imposto de vendas e consignações pulou de 7.070 contos de reis, em 1937, para 22.414, em 1938; Pernambuco, de 8.881 contos em 1937, para 16.436 em 1938; Minas Gerais, de 23.830 contos em 1937, para 41.257 em 1938; Paraná, de 4.100 em 1937, para 13.330 em 1938; Rio Grande do Sul, de 35.820 em 1937, para 51.181 em 1938.

O quadro n. 5 é bem claro. A receita dos Estados, sem o imposto de vendas e consignações, seria bem inferior ao que é atualmente. Vale dizer: as Unidades Federativas não tiveram suas rendas diminuídas em virtude da redução, ou mesmo extinção, do imposto de exportação interestadual, porque o imposto de vendas e consignações compensou fartamente a redução.

Parece, assim, descabida a alegação de que o imposto de exportação não pode ser extinto sem que se dê aos estados um sucedâneo, pois este já lhes foi dado e está em pleno desenvolvimento, como acabamos de demonstrar: o imposto de vendas e consignações.

Excluídos aqueles três Estados — Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte — todos os demais estão auferindo, neste ano de 1942, renda maior do que a que lhes seria dado auferir, se cobrassem o imposto de exportação mas fossem privados do de vendas e consignações — o que prova que este último já preencheu transbordantemente a lacuna deixada por aquele.

Quanto aos Estados do Piauí e Ceará, conforme acabamos de notar, a abolição do imposto interestadual não os afeta senão insignificantemente, por isto que mais de 90% e 70%, respectivamente, do total de suas exportações se destinam ao estrangeiro.

Quanto ao Rio Grande do Norte, uma ligeira majoração — 1 ou 2% — das taxas sobre vendas e consignações será bastante para compensar inteiramente a diminuição determinada pela suspensão do imposto interestadual.

(11) — *Anais*, fls. 154 e 156.

QUADRO N.

CONFRONTO DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO COM O IMPOSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES
(EM CONTOS DE RÉIS)

| ESTADOS | 1937 | | 1938 | | 1939 | | 1940 | | 1941 | | 1942 | |
|-------------------------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|
| | Exportação | Vendas e consig. | Exportação | Vendas e consig. | Exportação | Vendas e consig. | Exportação | Vendas e consig. | Exportação | Vendas e consig. | Exportação | Vendas e consig. |
| Amazonas..... | 4.048 | 7.447 | 4.398 | 7.233 | 3.080 | 7.220 | 2.338 | 7.435 | 3.353 | 10.220 | 2.295 | 7.800 |
| Pará..... | 4.640 | 10.100 | 3.893 | 11.689 | 4.893 | 14.674 | 2.895 | 14.439 | 4.038 | 17.634 | 3.500 | 15.000 |
| Maranhão..... | 4.104 | 7.328 | 4.337 | 7.522 | 4.710 | 8.513 | 4.507 | 8.496 | 6.516 | 10.491 | 5.300 | 8.500 |
| Piauí..... | 6.620 | 2.601 | 4.902 | 4.484 | 6.755 | 5.583 | 7.385 | 6.573 | 12.131 | 9.336 | 7.260 | 6.770 |
| Ceará..... | 14.295 | 4.502 | 12.584 | 4.989 | 15.532 | 6.048 | 12.449 | 7.220 | 17.719 | 10.153 | 13.000 | 7.800 |
| Rio Grande do Norte..... | 9.544 | 1.602 | 7.925 | 1.430 | 4.665 | 2.107 | 4.762 | 2.471 | 5.082 | 4.192 | 5.000 | 3.400 |
| Paraíba..... | 15.570 | 3.296 | 10.774 | 7.250 | 11.061 | 8.432 | 6.793 | 8.571 | 7.349 | 11.094 | 7.000 | 8.800 |
| Pernambuco..... | 19.822 | 8.881 | 17.194 | 16.436 | 18.643 | 30.174 | 16.243 | 33.167 | 13.387 | 38.722 | 9.000 | 33.000 |
| Alagoas..... | 4.896 | 3.405 | 5.081 | 2.165 | 7.673 | 5.048 | 6.162 | 5.029 | 4.821 | 5.865 | 3.800 | 6.500 |
| Sergipe..... | 4.380 | 1.762 | 2.765 | 3.013 | 2.649 | 3.680 | 2.539 | 3.636 | 2.386 | 4.217 | 1.600 | 3.500 |
| Baía..... | 32.747 | 7.079 | 26.987 | 8.923 | 26.647 | 19.775 | 20.687 | 25.583 | 30.647 | 32.879 | 25.000 | 29.000 |
| Minas Gerais..... | 33.587 | 23.830 | 32.585 | 41.257 | 25.370 | 50.700 | 17.093 | 62.099 | 14.282 | 72.175 | 10.000 | 80.000 |
| Espírito Santo..... | 7.427 | 6.196 | 8.551 | 7.843 | 7.629 | 7.447 | 4.018 | 5.767 | 7.186 | 9.102 | 7.600 | 8.450 |
| Rio de Janeiro..... | 8.562 | 7.070 | 11.268 | 22.414 | 7.947 | 26.617 | 10.651 | 31.929 | 7.972 | 37.477 | 5.850 | 36.000 |
| Paraná..... | 9.811 | 4.100 | 11.120 | 13.333 | 11.065 | 14.758 | 11.158 | 18.577 | 8.191 | 25.409 | 8.850 | 22.000 |
| Santa Catarina..... | 8.328 | 5.662 | 6.870 | 12.040 | 6.462 | 12.291 | 4.457 | 12.604 | 5.003 | 15.665 | 3.600 | 14.400 |
| Rio Grande do Sul..... | 10.221 | 35.820 | 6.655 | 51.181 | 8.817 | 63.069 | 11.162 | 75.261 | 12.643 | 85.210 | 11.550 | 85.000 |
| Goiás..... | 5.256 | 736 | 4.828 | 2.241 | 3.836 | 2.927 | 3.543 | 3.906 | 3.412 | 4.990 | 3.000 | 6.000 |
| Mato Grosso..... | 6.705 | 1.039 | 5.505 | 1.604 | 5.053 | 3.000 | 4.562 | 3.620 | 4.268 | 4.481 | 3.500 | 5.000 |
| Brasil, exclusive S. P. e D. F..... | 210.663 | 142.606 | 188.312 | 227.047 | 182.487 | 292.123 | 153.404 | 336.383 | 170.386 | 409.312 | 136.705 | 386.920 |

Fonte: C. T. E. F.

QUADRO N. 5

RECEITA GERAL MENOS IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO
RECEITA GERAL MENOS IMPOSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES
(EM CONTOS DE RÉIS)

| ESTADOS | 1938 | | 1939 | | 1940 | | 1941 | | 1942 | |
|--|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| | Rec. Geral menos Imp. Exportação | Rec. Geral menos V. e consig. | Rec. Geral menos Imp. Exportação | Rec. Geral menos V. e consig. | Rec. Geral menos Imp. Exportação | Rec. Geral menos V. e consig. | Rec. Geral menos Imp. Exportação | Rec. Geral menos V. e consig. | Rec. Geral menos Imp. Exportação | Rec. Geral menos V. e consig. |
| Amazonas..... | 14.409 | 11.574 | 16.967 | 12.827 | 17.608 | 12.511 | 23.382 | 16.515 | 18.686 | 13.181 |
| Pará..... | 31.675 | 23.879 | 29.462 | 19.681 | 28.379 | 16.835 | 39.583 | 25.987 | 33.473 | 21.973 |
| Maranhão..... | 13.717 | 10.532 | 19.135 | 15.332 | 17.304 | 13.315 | 22.336 | 18.361 | 17.838 | 14.638 |
| Piauí..... | 13.179 | 13.597 | 13.573 | 14.745 | 15.420 | 16.232 | 20.996 | 23.791 | 16.365 | 16.855 |
| Ceará..... | 13.481 | 26.076 | 20.627 | 30.111 | 33.316 | 38.615 | 32.742 | 40.308 | 28.238 | 33.438 |
| Rio Grande do Norte..... | 12.472 | 18.967 | 16.044 | 18.602 | 15.301 | 17.592 | 18.731 | 19.621 | 17.575 | 19.175 |
| Paraíba..... | 23.775 | 27.299 | 30.440 | 33.059 | 30.588 | 28.810 | 35.846 | 32.101 | 29.598 | 27.798 |
| Pernambuco..... | 70.233 | 70.991 | 89.832 | 78.301 | 96.202 | 79.275 | 103.923 | 78.588 | 91.556 | 67.556 |
| Alagoas..... | 9.861 | 12.777 | 11.044 | 13.669 | 11.890 | 13.023 | 14.839 | 13.795 | 15.320 | 12.620 |
| Sergipe..... | 12.018 | 11.770 | 14.174 | 13.143 | 17.755 | 16.658 | 17.663 | 15.832 | 18.525 | 16.625 |
| Baía..... | 82.592 | 100.656 | 80.197 | 87.069 | 83.705 | 78.809 | 108.458 | 106.226 | 119.675 | 115.675 |
| Minas Gerais..... | 371.556 | 362.884 | 286.831 | 261.441 | 309.273 | 264.267 | 333.463 | 275.570 | 382.110 | 312.110 |
| Espírito Santo..... | 29.893 | 30.601 | 33.661 | 33.843 | 29.437 | 27.688 | 33.475 | 31.559 | 36.056 | 35.206 |
| Rio de Janeiro..... | 66.175 | 55.029 | 65.817 | 47.147 | 86.089 | 64.811 | 105.820 | 76.315 | 99.673 | 69.523 |
| Paraná..... | 45.982 | 46.769 | 57.813 | 54.120 | 67.434 | 60.015 | 81.898 | 64.680 | 71.844 | 58.694 |
| Santa Catarina..... | 31.477 | 26.207 | 34.947 | 29.118 | 35.973 | 27.826 | 42.542 | 31.880 | 40.635 | 29.835 |
| Rio Grande do Sul..... | 280.422 | 235.806 | 319.249 | 264.997 | 336.045 | 273.946 | 344.484 | 271.917 | 345.705 | 272.255 |
| Goiás..... | 11.844 | 14.431 | 13.729 | 14.638 | 15.138 | 14.775 | 21.039 | 19.461 | 23.562 | 20.562 |
| Mato Grosso..... | 9.362 | 13.353 | 12.452 | 14.535 | 14.106 | 15.048 | 17.807 | 17.594 | 17.190 | 15.690 |
| BRASIL, exclusive S. Paulo e D. Federal..... | 1.152.023 | 1.113.288 | 1.165.984 | 1.056.348 | 1.263.033 | 1.080.054 | 1.419.027 | 1.180.101 | 1.423.624 | 1.173.409 |

Fonte: C. T. E. F.

Ademais, um reajustamento nas despesas e no aparelho fiscal do Estado poderá, por outro lado, suavizar a passagem para o estágio de completa extinção do imposto interestadual — anti-econômico por excelência.

Mas se a despeito de já estar ressarcido, para cada Estado, o prejuízo decorrente da observância do decreto-lei n. 378, de 1938, desejar a Co-

missão de Estudos dos Negócios Estaduais amparar as aspirações financeiras daqueles Estados que vivem clamando por sucedâneos do imposto de exportação interestadual, como se o de vendas e consignações não lhes tivesse compensado a diminuição imposta pelo citado decreto-lei — seria o caso de se examinarem outros possíveis veios fis-

cais, que apresentaremos em seguida, a título de sugestões.

a) *Taxas retributórias.* Uma fonte de renda interessante, que talvez ainda permita maior expansão nos Estados, são as taxas de serviços, de serviços já existentes. Justamente porque constituem retribuição de um serviço prestado ao contribuinte, ou posto à sua disposição, encontram melhor aceitação da parte dos mesmos. Se os Estados ampliam cada vez mais a assistência que prestam aos interesses econômicos de suas classes produtoras, é natural que delas auferam proventos com que fazer face às despesas decorrentes desses serviços. Todavia, dado o caráter regulatório que tais taxas costumam apresentar, mesmo quando a intenção que as ditou é de natureza puramente fiscal, cumpre ter o maior cuidado possível na sua aplicação, afim de que não se tornem obstáculo à expansão das atividades econômicas.

b) *Contribuições de melhoria.* A Conferência Nacional de Legislação Tributária, de 1941, incluiu entre suas "Indicações" a seguinte:

"a — *Contribuição de melhoria* — Sugerir ao Governo Federal a promulgação de normas legais, de acordo com as quais possam a União, os Estados e os Municípios, cada qual em relação às obras que execute, decretar e arrecadar as contribuições de melhoria".

Não nos parece que a contribuição de melhoria ofereça possibilidade de substituir qualquer imposto. Justamente porque, sendo um tributo *sui generis*, não possui a flexibilidade e generalidade dos impostos propriamente ditos. A contribuição de melhoria visa apenas ressarcir uma inversão de capital feita pela administração, em obras que beneficiam diretamente determinados contribuintes. Estes, e só estes, é que são atingidos pela contribuição, que tem caráter marcadamente retributivo. E', por assim dizer, um reembolso compulsório de grandes somas despendidas pelos cofres públicos; é um processo de financiamento, cujas amortizações não chegam, muitas vezes, para cobrir o capital invertido. Como cresce na proporção da despesa realizada, não se presta para preencher a lacuna deixada pelo imposto interestadual, na receita tributária dos Estados.

c) *Ajustamento Financeiro.* Um outro meio capaz de elevar as rendas estaduais é o aperfeiçoamento de sua organização financeira. Uma boa administração dos dinheiros públicos, principalmente no tocante à arrecadação da receita, pode perfeitamente engrossar a corrente das entradas para o Tesouro. Com providências de ordem administrativa podem os Estados colher contribuintes recalcitrantes que, embora teoricamente dentro das malhas da lei, dela se esquivam mediante os infinitos meios existentes para a evasão das rendas. E' sabido que esta, nos Estados de fraco controle fiscal, atinge a percentagens apreciáveis.

Alias, esse ponto tem sido reiteradamente debatido em todas as conferências de assuntos fazendários, sendo unânime a opinião de que é preciso aperfeiçoar a máquina fiscal dos Estados.

E não só esta. Também na parte da despesa estadual, um controle rigoroso poderá contribuir valiosamente para o equilíbrio orçamentário, embora extinto o imposto interestadual.

À guisa de sugestões, dissemos nós ao enumerar essas fontes de renda. Torna-se necessário frisar que a discriminação de rendas em vigor é a constante da Carta de 1937; que qualquer alteração exigiria uma emenda constitucional; que as duas mais prósperas Unidades da Federação vivem sem o imposto de exportação (nem para o exterior nem interestadual); que os Estados têm competência para criar novos impostos (art. 24 da Constituição de 1937).

Compete, pois, a cada Estado, se realmente merecedor da autonomia de que goza, resolver o problema. Não é possível que a União chame a si mais essa tarefa. Enquanto se procurou resolver a questão do modo geral, não se conseguiu extirpar o mal. Procuremos seccioná-la, deixando a cada Estado o cuidado de solucionar a situação local.

Ocorre mais uma circunstância favorável a esse ponto de vista. Muitos Estados da Federação — aqueles que mantêm grande intercâmbio com o estrangeiro — pouco ou quase nada sofrerão com a extinção em causa.

Apenas os Estados que se dedicam principalmente ao comércio de cabotagem terão suas rendas atuais diminuídas: Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Sul. O primeiro e o

último demandam uma observação suplementar: o imposto de exportação representa apenas 13,62% e 6,56%, respectivamente, da sua receita tributária.

Ninguém ignora, porem, que todas as soluções indicadas dependem quase exclusivamente de boa vontade por parte dos Estados. Qualquer uma delas exigirá das administrações estaduais grande soma de esforços, estudos e até sacrifícios. Ninguém de boa fé poderá negar que os entraves à supressão dos impostos interestaduais foram criados pelas Unidades Federativas, que não desejam de *fato*, essa supressão. Essa circunstância que por si só, basta para anular ou pelo menos adiar a solução do problema, traz mais outro obstáculo: o temor; ou o escrúpulo, por parte dos órgãos federais, de adotar medidas radicais e definitivas.

Na 1.^a Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, realizada em 1939 (12), foi a matéria automaticamente enquadrada no tema 4 — *Impostos considerados inconstitucionais e sua eliminação dos Orçamentos em que figurem*. A subcomissão designada para estudá-la acabou concluindo que não dispunha de dados para se pronunciar definitivamente, pois era necessário estudar a legislação de todos os Estados da União, escoimando-a dos tributos inconstitucionais, que deveriam ser, naturalmente, substituídos por outros. O Secretário da Conferência frisou que o tema

“envolve dois aspectos distintos: um, puramente técnico, de pesquisas econômicas e financeiras, que, efetivamente, nos compete, está dentro de nossas atribuições; outro, de natureza jurídica, da competência do Ministério da Justiça, onde não nos podemos estar intrometendo a não ser pelo sistema sempre posto em prática por nós — o da colaboração recíproca”.

O Presidente da Conferência concluiu, afinal, que a Secretaria do C.T.E.F. continuaria a estudar a questão, colhendo os dados solicitados pela subcomissão, de maneira que esta pudesse pronunciar-se em 1941. Na 2.^a Conferência, a de 1940, nota-se, no programa elaborado, a preocupação de tratar exclusivamente de assuntos fazendários e de contabilidade, e não de “tributação”, que ficariam a cargo da próxima conferência de Legislação Tributária. Assim é que, quando um delegado de

Minas Gerais (13) propôs a extinção total do imposto de exportação, mediante o aumento da taxa sobre vendas e consignações, o Sr. Presidente alegou que, *embora o assunto preocupasse muito o Sr. Presidente da República*, a Conferência não podia tomar conhecimento do mesmo porquanto os delegados dos Estados não tinham poderes para resolver questões tributárias, visto que estas não constavam do programa da Conferência.

Vê-se dos problemas de estudo preliminar estabelecidos pelo C.T.E.F. para serem discutidos na Conferência de Legislação Tributária de 1941, a inclusão do imposto de exportação, nos seguintes termos:

“Imposto de Exportação

1) — *Interestadual*: alguns Estados, ao mesmo tempo que baixaram as taxas, estenderam a cobrança a outros produtos. Qual ou quais as espécies atuais que não estão recebendo a importação (sic) interestadual. Discriminação de produtos e grupos de produtos.

2) — *Estrangeiro*: possibilidade de sua extinção gradativa ou imediata. Influência sobre o nosso comércio externo. Situação do mercado, com e sem o imposto. No caso de supressão gradativa ou imediata, qual a espécie ou espécies que suportariam o encargo. Discriminação de produtos e grupos de produtos. Estados que possuem esse imposto para o estrangeiro (14).

“g — Imposto sobre a Exportação

Recomendar à Secretaria do C.T.E.F. providências no sentido de que promova, entre os Estados interessados, os entendimentos necessários afim de que seja encontrada uma solução adequada aos problemas decorrentes do Imposto sobre a Exportação”.

Ao encerrar a Conferência, o Ministro Souza Costa declarou que

“Na Conferência de 1942, as vossas discussões e consequentes decisões já se fundarão no resultado desses vossos estudos e na situação de fato que então se apresentar”.

Isto é, o assunto será “discutido” em 1942. Mas quando será “resolvido”?

Como vemos, na atualidade a questão tem sido tratada pelo C.T.E.F., pela Comissão de Estudo dos Negócios Estaduais e em todas as Conferências Tributárias, dos Secretários da Fazenda e dos Técnicos em Contabilidade Pública

(13) — *Anais*, fls. 154-156.

(14) — *Boletim* do C.T.E.F., fevereiro de 1941, pág. 34.

(12) — *Anais*, fls. 251 e 384.

e Assuntos Fazendários — mas continua em aberto. Urge solucioná-la quanto antes. O momento é mais que oportuno pois que, a partir de 1943, já não teem os Estados autorização para continuar cobrando impostos interestaduais.

CONCLUSÃO

Este conflito secular, ora aceso, ora frouxo, entre uma doutrina unanimemente reconhecida e preconizada, no sentido da supressão dos impostos interestaduais, e a prática ferrenha que os tem mantido desde a Colônia até os presentes dias, a despeito de várias proibições legais e até constitucionais, testemunha por um lado o prestígio da doutrina que, se não tem sido bastante forte para vencer, até agora não foi vencida; e por outro lado, a resistência da prática que, talvez fortificada pelo fato de se haver transformado em rotina, vem desafiando, sobranceira, através dos regimes e dos decênios, a pregação de pelo menos cinco gerações. Sente-se, agora, que esse conflito deve ser decidido de uma vez. Os recursos com que conta a nova ciência da Administração Pública tornam injustificado o prolongamento de tal conflito, que deve ser resolvido afinal, de acordo com o critério da máxima conveniência nacional. Ocorre, ainda, que em nenhuma outra época, como nos presentes dias, nem mesmo no primeiro Império, retinha o poder central tanta autoridade para impor aos poderes regionais uma linha de conduta.

Devemos continuar indefinidamente, de um lado a fazer leis, discursos, longos debates, para condenar os impostos interestaduais, e, ao mesmo tempo, permitir que esses se perpetuem nos orçamentos dos Estados e Municípios? E' claro que chegou o momento de ser finalmente resolvida a velha pendência. A discussão alongada através

de mais de um século, por vezes azeda, sempre teimosa e renascente, chegou a um ponto em que os próprios temperamentos mais calmos não conseguem retomá-la sem uma profunda sensação de cansaço e até de irritação, provocada pela sua aparência de inutilidade.

E' preciso encarar de frente o problema. Não para descartá-lo insolvido mais uma vez, mas para impedir que o mesmo continue a ocupar as energias e o tempo de homens públicos que, afinal, teem muito que realizar neste país.

Vence a doutrina ou vence a prática? A economia do Brasil, conquanto geograficamente diferenciada, não deve ser tratada como uma colcha de retalhos sujeita a influências estimuladoras ou retardadoras, decorrentes das tributações regionais. Para que haja uma circulação harmoniosa, no sentido fisiológico do termo, ao longo e através do território nacional, fundando e tonificando na mesma torrente, retardando ou estimulando com a mesma intensidade as várias regiões e suas atividades econômicas, é necessária — repita-se pela última vez — a supressão das barreiras fiscais, é dizer, a observância do art. 25 da Constituição de 1937 e da lei que o regulamentou.

Concluimos, pois, pela estrita observância do decreto-lei n. 379, de 1938, pelo que recomendamos seja expedida, aos Interventores nos Estados, comunicação telegráfica cientificando-os de que, a partir de 1 de janeiro do próximo ano, é definitivamente vedado, aos Estados como aos Municípios, "cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem.

Assim ficam respondidas as consultas feitas a esta Comissão — Em 30-10-42. — *Luiz Simões Lopes.*