

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 845

O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO — 1890/1945

Lia Alt Pereira (Coordenadora)*
Lia Valls Pereira*

Rio de Janeiro, novembro de 2001

* Da Fundação Getúlio Vargas.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubmaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

DIVISÃO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Helena Rodarte Costa Valente

Revisão: Alessandra Senna Volkert (estagiária), André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Rafael Luzente de Lima, Roberto das Chagas Campos e Ruy Azeredo de Menezes (estagiário)

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares

Coordenação Editorial

Brasília

SBS - Quadra 01 - Bloco "J" - Ed. BNDE, 10º andar - CEP: 70076-900 - Brasília - DF

Fone: 55 (61) 315 5090 (produção) 55 (61) 315-5336 (vendas)

Fax: 55 (61) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Serviço Editorial

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar - CEP 20020-010 - Rio de Janeiro - RJ

Fone: 55 (21) 3804 8000, 55 (21) 3804 8117 e 55 (21) 3804 8118

Fax: 55 (21) 2220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - RECEITA PÚBLICA	1
3 - SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	2
3.1 - Aspectos Institucionais — 1891/1946.....	2
3.2 - Estrutura e Tendências da Receita Tributária.....	9
3.3 - Sistema Tributário Federal	11
3.4 - Contribuições de Segurados e Empregadores à Previdência Social	24
4 - SISTEMA TRIBUTÁRIO ESTADUAL.....	25
5 - SISTEMA TRIBUTÁRIO DOS MUNICÍPIOS.....	28
6 - DESPESA PÚBLICA	29
6.1 - Estrutura e Tendências da Despesa Pública	29
6.2 - Estrutura e Tendências da Despesa Pública Federal	31
ANEXO 1	51
ANEXO 2	65
BIBLIOGRAFIA	80

RESUMO

A partir da análise da evolução das principais categorias de receita e despesa do governo, este texto descreve o comportamento do setor público no período 1890/1945. O estudo se concentra na esfera federal, não apenas pela sua importância em termos de mobilização de recursos mas também pela maior disponibilidade das informações.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira se analisa a evolução da receita dando ênfase maior à receita tributária dos três níveis de governo salientando as mudanças do sistema tributário ocorridas ao longo do período. A segunda estuda a evolução do volume e da estrutura da despesa correspondente ao governo federal durante o período 1890/1945. O documento também contém dois anexos que descrevem o surgimento e a evolução das autarquias federais e das principais empresas do setor público.

ABSTRACT

Analyzing the evolution of the main revenues and expenditure government accounts, this paper describes the behavior of the public sector during the period 1890/1945. Not only because its importance in terms of the volume of resources that allocates, but also because data availability, the study focuses on the federal level of government.

The document is divided in two chapters. The first analysis the evolution of revenue categories with more attention on tax revenue of the three levels of government, emphasizing the changes in the tax system that happen in the period. The second studies the evolution of the volume and structure of the federal current expenditures during the 1890/1945 period. The paper also includes two appendixes that describe the rise and evolution of federal autarkies and of the main public sector enterprises.

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz uma análise sumária de alguns aspectos relevantes do comportamento do setor público brasileiro no período 1890/1945, condicionada às limitações estatísticas da época. Observa que, quanto mais diluída a ação governamental entre maior número de unidades políticas, como é o caso dos estados e municípios, mais difícil se torna sua interpretação.

Assim, as análises foram concentradas na esfera federal, não só por ser a que mobilizou maior volume de recursos e sua ação se desenvolveu em âmbito nacional, como também pela melhor qualidade das informações e quantidade de fontes de consultas.

Os estudos foram divididos em dois grandes segmentos. O primeiro focalizou a *receita pública*, dando ênfase aos sistemas tributários brasileiros vigentes, desde a 1ª Constituição Republicana em 1891 até o ano de 1945, analisando os aspectos institucionais, a estrutura e as tendências da receita tributária nas esferas federal, estadual e municipal. O segundo tratou de estudar o comportamento da *despesa pública* no mesmo período.

Inseridos nesta publicação são encontrados dois anexos (I e II), que mostram a intervenção do Estado na economia através das autarquias e empresas estatais.

2 - RECEITA PÚBLICA

Não é possível se ter uma visão global da receita de todo o setor público, no sentido da sua consolidação, para o período analisado (1889/1945). Embora existissem informações sobre o governo federal para toda a série, o mesmo não acontecia com relação aos estados e municípios. Como os municípios dependiam praticamente dos estados para obtenção de receita, não arrecadando em função de competência tributária própria senão a partir de 1936, a consolidação de estados e municípios envolveria duplicações, uma vez que as informações sobre as transferências entre as esferas de governo não eram disponíveis para serem canceladas.

A receita corrente para efeito deste trabalho foi definida como: *a*) receita tributária, contendo impostos, taxas, contribuições, multas e cobrança da dívida ativa sobre os vários impostos; e *b*) “outras receitas correntes” compostas pelas receitas patrimonial, industrial, “diversas”, como receitas de serviços, e extraordinária, excetuando-se os empréstimos e operações de crédito.

A despeito de as “outras receitas correntes” terem desempenhado papel importante em relação ao total da receita, a receita tributária sempre foi, sob todos os aspectos, a mais importante. Por essa razão, o sistema tributário foi estudado em maior detalhe.

3 - SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

3.1 - Aspectos Institucionais — 1891/1946

Proclamada a República Federativa do Brasil, em 1989, iniciou-se a descentralização política e administrativa do país, almejada desde 1831. Esta se fez acompanhar da descentralização financeira, estabelecendo a Constituição Federal de 1891, a distribuição de competência das esferas políticas de governo, no campo tributário, através do sistema de discriminação de rendas.

As características institucionais do federalismo fiscal, sob a luz da Constituição de 1891, enfatizaram dois aspectos: a distribuição da competência administrativa e a divisão das fontes dos recursos fiscais.

A primeira carta republicana foi inspirada na Constituição americana, transcrevendo quase que integralmente muito dos seus artigos. As antigas províncias imperiais foram convertidas em Estados federados, a que se delegavam determinados poderes.

A divisão administrativa consubstanciou-se através da enumeração dos poderes delegados aos estados e à União, da enunciação dos atos defesos aos estados e da especificação dos poderes que poderiam ser exercidos cumulativamente, tanto pelos estados, quanto pela União. Tal como na americana, o Art. 65 da Constituição de 1891 delegava aos estados todos os poderes que implícita ou explicitamente não lhes fosse vedados.

O sistema de discriminação de rendas reservava à União a competência exclusiva de decretar os impostos:

- sobre a importação de procedência estrangeira;
- de selo;
- sobre direitos de entrada, saída e estadia de navios;
- taxas de correios e telégrafos aos estados.

Antigas Províncias do Império atribuíam os impostos:

- sobre a exportação;
- sobre imóveis rurais e urbanos;
- sobre transmissão de propriedades;
- sobre indústrias e profissões; e

- taxas de selos quanto aos atos de seus respectivos governos e negócios de sua economia.

Em sua essência, a discriminação das receitas de 1891 não diferia muito daquela vigente em 1835, pois em ambos os casos houve omissão, no que se refere ao poder dos municípios, de decretar tributos da sua própria competência. A estes cabiam dotações orçamentárias que os estados concediam para suplementar suas poucas receitas, arrecadadas, muitas vezes, cumulativamente com os estados.

Contrabalançando a aparente rigidez do sistema de discriminação de receitas, o Art. 12 da Constituição admitia certa flexibilidade, ao permitir que tanto a União como os estados tivessem o direito de criar, cumulativamente, novas fontes de receitas. Permitia, portanto, a competência concorrente.

Sob esse princípio, ampliava-se a base tributária da União, ao introduzir novos impostos em seu sistema fiscal. Em 1891, foi criado o Imposto de Consumo; em 1922, o de Vendas Mercantis. Após várias tentativas, em 1922, pela Lei 4.625, surgiu definitivamente o Imposto de Renda, já cobrado antes sobre subsídios e vencimentos (salários).

A Constituição de 1891 deixou margens a dúvidas quanto a alguns impostos. Ao descrever a taxa de selos, que competia aos estados, não deixou claro o que seriam os “negócios de sua economia” para efeito de tributação. A Lei 585, de 31 de julho de 1889, interpretou a Constituição definindo “negócios de sua economia” como sendo apenas os que se achavam regulados por lei estadual. Essa interpretação representou, segundo os paulistas, uma sangria anual ao tesouro do Estado de 600 contos de réis [ver Palmes (1950, p. 56)].

Outro ponto em que a Constituição foi obscura dizia respeito aos impostos de exportação e importação, deixando os estados sem saber se interpretariam ou não como exportações as mercadorias que vendiam a outros estados. Essa questão, pouco importante para estados com elevadas exportações externas, interessava muito aos que pouco ou nada exportavam para o exterior.

De 1896 a 1918, a jurisprudência do Supremo Tribunal sobre a matéria foi modificada quatro vezes. A questão somente foi dirimida quando a lei estabeleceu que o imposto de exportação somente poderia ser arrecadado sobre mercadorias exportadas para o exterior.

Muito mais importante, porém, foi a questão do imposto sobre a importação “de procedência estrangeira”.

Como, pela Constituição, os estados tinham o direito de decretar impostos que não lhes fossem expressamente vedados, então (com exceção de São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro) criaram impostos sobre importação de “procedência nacional”.

Indefinida até 1904, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir desse ano, firmou-se no sentido de considerar constitucional o imposto sobre importações de “procedência nacional”. Em 1931 foi promulgado um decreto abolindo esse imposto. No entanto, somente em 1934 é que o imposto sobre o comércio interestadual foi definitivamente abolido.

Outra questão do caráter institucional que preocupava o poder central, até 1930, era o fato de a Constituição de 1891 não proibir os estados e municípios de contrair dívidas no exterior sem anuência prévia da União. A Tabela 1 dá-nos uma idéia da evolução da dívida externa dos estados e municípios, em confronto com a da União.

Tabela 1

Dívida Externa em Circulação

(Em Mil Réis)

Anos	Federal	Estadual	Municipal	Total
1912	1.391	609	-	2.000
1922	4.850	1.193	-	5.043
1928	6.045	2.665	1.056	9.766
1932	7.650	4.572	1.496	13.714

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1937 e 1939/40.

Como se pode observar nessa tabela, a dívida externa contraída pelos estados que, em 1922, era de cerca de 25% da federal, alcançou 60% em 1932.

Os estados utilizavam-se da faculdade a eles outorgada pela Constituição para contrair empréstimos no exterior a fim de investir em grandes obras públicas como a construção de ferrovias, portos e para a sustentação dos preços do café.

A União, receosa de que as dívidas contraídas pelos estados pudessem não ser pagas, o que prejudicaria o crédito do Brasil no exterior, apresentou, já em 1922, um projeto de lei que obrigava os estados a obter anuência prévia do governo federal para negociarem empréstimos no exterior. O projeto não foi aprovado. Somente em 1930 com o advento do governo provisório, é que ficaria abolido o direito de os estados e municípios contraírem dívidas externas.

O sistema tributário que prevaleceu no Brasil, de 1891 a 1930, refletia as condições econômicas, políticas e sociais da época. Vale dizer, representava o equilíbrio entre um complexo jogo de interesses entre o chefe político local, representado pelo “coronel” do interior, os fazendeiros de café, os industriais e o governo federal.

As relações políticas mais importantes, na época, eram as que ligavam o Poder Central com os governos estaduais. Nesse sentido, a discriminação de rendas foi uma fonte de conflitos. A discriminação resultou em concessões mútuas e verificou-se desde logo que a Constituição dera aos estados um grande poder de

tributar, embora estes reclamassem que a União invadia freqüentemente sua esfera de competência. Sem encontrar outra solução, o governo federal foi obrigado a respeitar a discriminação de rendas constitucional e recorrer ao déficit orçamentário e aos empréstimos no exterior para enfrentar suas necessidades de caixa.

A principal característica fiscal da época, no entanto, resultava da disparidade da renda entre as regiões. As estatísticas revelam que apenas os estados mais ricos tinham condições para investir em grande escala no setor dos serviços públicos.

Uma solução parcial encontrada para o problema foi transferir as rendas dos estados mais ricos para os mais pobres, através do orçamento federal. Pode-se perceber essa redistribuição na Tabela 2.

Tabela 2

Distribuição Regional das Receitas e Despesas Federais — 1928

(Em Mil Réis)

Estado e Região	Receita <i>per capita</i> em Mil Réis	Despesa <i>per capita</i>	Entrada Líquida ou Saída de Recursos (+)
Norte			
Amazonas	27,6	28,7	+ 4.444
Pará	19,2	10,9	- 10.771
Nordeste			
Maranhão	9,0	10,9	+ 2.042
Piauí	4,8	7,8	+ 2.249
Ceará	15,5	17,7	+ 3.375
Rio Grande do Norte	10,3	13,3	+ 2.045
Paraíba	7,5	8,2	+ 896
Pernambuco	26,8	8,1	- 49.714
Alagoas	10,6	6,0	- 5.181
Sergipe	11,8	11,0	- 451
Bahia	15,9	7,4	- 33.463
Leste			
Espírito Santo	16,6	10,8	- 4.329
Rio de Janeiro	20,8	5,8	- 28.050
Distrito Federal	621,9	697,8	+ 114.297
Minas Gerais	8,8	7,3	- 10.707
Sul			
São Paulo	120,5	16,3	- 610.694
Paraná	32,2	18,7	- 12.051
Santa Catarina	19,9	20,9	+ 863
Rio Grande do Sul	45,9	23,2	- 62.030
Centro-Oeste			
Mato Grosso	16,4	23,7	+ 1.605
Goiás	1,7	4,1	+ 2.347

Fonte: Dados calculados por Mahar (1970) partindo das cifras citadas em Normano (1935) e da população estimada pelo IBGE/Anuário Estatístico de 1939/40.

A tabela parece justificar as queixas dos paulistas de que suportavam uma carga fiscal muito superior às despesas federais feitas em São Paulo. No entanto é preciso ressaltar que os dois impostos mais importantes da época eram as tarifas

alfandegárias e o imposto de consumo, ambos *indiretos*. Vale dizer, os direitos alfandegários pagos na alfândega de Santos e os impostos de consumo recolhidos em São Paulo eram efetivamente pagos pelo consumidor, não necessariamente residente em São Paulo. Não há dúvida de que, no caso, a carga tributária suportada por São Paulo estava bastante superestimada, o mesmo podendo se dizer da receita tributária do Distrito Federal. O porto do Rio de Janeiro servia a muitos estados.

Não se pode também deixar de citar a despesa realizada pelo governo federal através da delegacia do Tesouro em Londres. Essa despesa alcançou em 1928 o montante de 500 mil contos de réis, ou 26,8% do total do orçamento federal. Como se vinculava ao pagamento de juros e amortizações da dívida externa, a despesa deveria ser alocada aos estados que se beneficiaram dessa dívida. Durante a Primeira República, a maior parte da dívida externa destinou-se a financiar a construção de ferrovias em Minas Gerais e Bahia, a construção de portos do Nordeste e os melhoramentos do porto do Rio de Janeiro. Nesse ponto, o Estado de Minas Gerais foi favorecido com a redistribuição da renda.

Apesar de algumas ressalvas que poderiam ser feitas aos dados da Tabela 2, pode-se concluir que, através da redistribuição de renda efetuada pelo orçamento federal, os estados do “Sul” financiavam investimentos nas regiões mais pobres. Isso, porém, criou uma crescente tensão entre o Estado de São Paulo e o governo federal.

Não obstante esse foco de descontentamento entre os governos estaduais e o Poder Central, a Federação continuou a existir no Brasil até 1930. Nesse ano, porém, seu colapso parecia iminente. As alterações econômicas, sociais e políticas aceleraram-se a partir de 1920 tornando intoleráveis os conflitos de interesses entre o Poder Central e os estados.

A reforma constitucional de 1926, embora não introduzisse modificação na estrutura fiscal, expressou, em seus princípios, a autonomia municipal.

Em 1934, promulgava-se uma nova Constituição, restabelecendo o regime constitucional interrompido pela Revolução de 1930. Esta representou uma evolução sobre a de 1891, alterando a estrutura do sistema tributário ao dar aos municípios um lugar na partilha das rendas fiscais.

Além dos tributos previstos na Constituição de 1891, a segunda Carta da República alterou a competência da União, ao acrescentar mais dois impostos na discriminação constitucional de rendas, que já vinham sendo arrecadados antes de 1934, por força de lei ordinária:

- sobre consumo de quaisquer mercadorias, exceto combustíveis de motor de explosão; e
- de renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis.

Tendo cedido aos municípios algumas fontes tributárias, o campo de competência estadual foi particularmente ampliado com a incorporação dos impostos de:

- vendas e consignações; e
- consumo de combustíveis e motor de explosão.

Em 1934, se estabeleceu, na transmissão de propriedades, a distinção entre *causa mortis* e *inter vivos*.

O imposto de indústrias e profissões lançado pelos estados passou a ser arrecadado também pelos municípios, em partes iguais.

No que se relaciona ao imposto de exportação, a Constituição Federal limitou suas taxas a um máximo de 10%, vedando quaisquer adicionais.

Aos municípios concedia a competência de tributar os impostos de:

- licenças;
- predial e territorial urbano;
- diversões públicas;
- cedular sobre a renda de imóveis rurais; e
- taxas sobre serviços municipais.

O movimento político de 1937 determinou uma existência efêmera à Constituição de 1934, substituindo-a por uma Carta, cuja filosofia se caracterizava por um federalismo centralizador.

Esta terceira Constituição em 48 anos da República manteve em suas linhas gerais a estrutura básica do regime anterior, com as seguintes exceções:

- excluiu dos municípios o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais, transferindo-o para a esfera do governo federal; e
- transferiu dos estados para a União a competência de tributar o imposto sobre o consumo de combustíveis.

Em 1940, incluíam-se no sistema federal, sob forma de imposto único, todos os tributos incidentes sobre os combustíveis e lubrificantes.

Do produto de sua arrecadação caberia aos estados e municípios uma participação sob a forma de cota-parte proporcional ao consumo nos respectivos territórios, destinada à conservação e desenvolvimento de rodovias.

A instituição do imposto único sobre combustíveis a partir de 1940 transformou a estrutura do sistema tributário brasileiro sob três aspectos:

- tornando-o mais rígido ao definir os campos de competência e proibir a bitributação;
- inovando, ao partilhar pelas três unidades políticas da Federação, o produto de sua arrecadação. Na Constituição de 1934, a partilha se realizava entre estados e municípios, no caso do imposto de indústrias e profissões; e
- vinculando a receita de um tributo a um programa de investimentos rodoviários através de dispositivos constitucionais. Na Constituição de 1934, a vinculação era destinada a atividades educacionais, proteção à maternidade e infância e à obra contra a seca da Região Nordeste.

A redemocratização do país em 1945 fez promulgar, em 1946, uma nova constituição caracterizada pelo liberalismo político e sentido municipalista. Essa Carta Constitucional pouco inovou quanto à distribuição das rendas públicas, recorrendo, por outro lado, largamente às participações nas arrecadações.

O sistema fiscal dos municípios foi modificado profundamente pela inclusão de novos tributos à Carta de 1937. Além dos já existentes criaram-se o imposto do selo e o imposto de indústrias e profissões, cuja participação dos municípios era de 50%, foi transferido integralmente.

Além disso, os municípios se beneficiaram de 10% da arrecadação do imposto de renda, 10% da cota do imposto sobre combustíveis líquidos e gasosos, e 30% do excesso da arrecadação dos tributos estaduais sobre as rendas municipais, salvo o de exportação. Essa distribuição seria efetivada caso o excesso de arrecadação se verificasse em município que não fosse o da capital.

O imposto de exportação de competência estadual teve sua alíquota reduzida de 10% para 5%; sua elevação, em casos excepcionais, poderia ser autorizada pelo Senado até o máximo de 10%.

À União, além dos atributos estabelecidos na constituição anterior, competia decretar:

- imposto territorial rural, na discriminação de receitas de 1891, era reservado aos estados; e
- imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, introduzidos em 1940 no sistema fiscal.

Por outro lado, a Carta de 1946 ampliou o sistema de vinculação destinando: 3% da receita tributária a um plano de valorização e desenvolvimento da Região Amazônica, 3% à Região Nordeste, 1% a ser aplicado na Região do Vale do Rio São Francisco, e 10% ao desenvolvimento do ensino.

Ao contrário da Constituição de 1891, esta se manteve fiel ao princípio da discriminação limitativa dos impostos.

3.2 - Estrutura e Tendências da Receita Tributária

Vista sob uma perspectiva de longo prazo, abrangendo todo o período em análise, a receita tributária de todas as esferas de governo mostrou uma tendência ascendente, apesar das flutuações de maior ou menor intensidade que caracterizam alguns períodos. Os governos federal e estaduais apresentam uma evolução mais ou menos paralela. O mesmo ocorre com os municípios, no período de 1936 a 1939, desacelerando a partir de então o seu ritmo de expansão relativamente às duas primeiras esferas de governo. A da previdência social é que, a partir da criação das Caixas e posteriormente dos Institutos, revela a taxa de expansão mais acelerada de todo o sistema.

São tantos e tão profundamente inter-relacionados os fatores que interferem na evolução e estrutura da receita que se torna demasiado complexo analisá-los e impossível dissociá-los. Assim, apenas alguns foram mencionados e outros se evidenciarão no decorrer da análise mais particularizada do sistema, que se fará adiante.

A evolução da receita tributária espelha a influência dos fatores que condicionaram o crescimento da economia. A própria estrutura do sistema tributário é a prova mais evidente do fato.

Até a segunda metade dos anos 30, pelo menos, sendo a economia fortemente dependente do comércio exterior, também o era a receita pública, dos impostos de importação e de exportação. À medida que se consolidava a mudança da estrutura da economia com o processo de industrialização intensificado a partir de 1933, os impostos internos passavam a dominar o sistema tributário brasileiro.

Em vista da dependência do comércio exterior, as bases tributárias dos governos federal e estadual, a que competiam, respectivamente, os impostos de importação e de exportação, mostravam-se altamente sensíveis às flutuações dos preços dos produtos de exportação e relação de trocas e também do comportamento da conjuntura mundial.

Exemplos evidentes dessas relações podem ser observados neste trabalho, referentes ao período que imediatamente antecedeu ao primeiro conflito mundial, entre 1912 e 1914. A receita dos Estados sofre os efeitos da queda dos preços dos produtos de exportação, a começar pela crise da borracha; os efeitos da Primeira Guerra Mundial se fizeram sentir na arrecadação do governo federal, o mesmo acontecendo durante os anos da Grande Depressão.

Quanto à influência das alterações na legislação fiscal, pode-se citar o caso das sucessivas majorações e ampliação do campo de incidência do imposto de consumo. Esse recurso intensificou-se durante a Primeira Guerra Mundial, como meio de compensar o governo federal da queda do imposto de importação, e foi

utilizado até o fim do período. Tal procedimento aplicou-se não só ao imposto de consumo, como aos demais tributos internos.

Fatores de natureza institucional influíram de várias maneiras sobre a receita tributária. Dentre eles, no início da República, as modificações no regime de trabalho, com a substituição do trabalho escravo pelo livre, afetando os custos de produção e alterando portanto a base tributária, o mesmo ocorrendo a partir de 1923, com a instituição do regime do seguro social e do salário mínimo em 1940.

A discriminação de rendas definida pelas várias constituições constituiu outro dos importantes fatores institucionais, com relevante influência sobre a estrutura da receita, segundo esferas de governo.

A comparação pura e simples dos textos constitucionais de 1891 e 1934 leva a conclusões diferentes da realidade. Efetivamente, a redação das duas cartas dá a impressão de que houve tendência centralizadora na Carta de 1934. Segundo esta, a competência da União foi acrescida de mais três impostos: o de consumo, o de renda e proventos de qualquer natureza e o de transferência de fundos para o exterior, enquanto os estados eram favorecidos com apenas mais dois, perdendo, porém, alguns para os municípios.

Ocorre, porém, que tanto o imposto de consumo como o de renda já estavam sendo arrecadados pela União, na vigência da Constituição de 1891. Na realidade, a Constituição de 1934 favoreceu os estados ao dar-lhes o imposto de vendas e consignações, compensando a perda de arrecadação do imposto de exportação, e sobretudo aos municípios, por conceder-lhes competência própria. As informações estatísticas da receita tributária, segundo esferas, demonstraram que o governo federal sofreu mais do que os estados, em função da inclusão dos municípios. A receita tributária da União só não declinou mais acentuadamente graças à inclusão das contribuições à previdência.

Outros fatores que contribuíram para alterar o nível e a estrutura da arrecadação tributária foram a constante inquietação política e os movimentos militares que sacudiram com tanta freqüência o país. As revoluções localizadas nos estados afetaram mais a receita federal que as dos próprios estados, como, por exemplo, os conflitos internos no período presidencial de Artur Bernardes (1924/26) e as revoluções de 1930 e 1932.

Na esfera federal, o predomínio dos tributos Indiretos foi absoluto em todo o período. Até 1930, inclusive, excetuando os anos de 1890 e 1891, situaram-se em torno de 95%, chegando muitas vezes a mais de 99%. Isto é compreensível, uma vez que o imposto de importação comandou a evolução do sistema tributário federal até 1914. Apesar de o imposto de consumo começar a crescer em importância a partir de então, o de importação continuava definindo suas flutuações, porém com menos intensidade, principalmente, no período pós-depressão. Os impostos diretos, através de seu principal representante, o de renda, começaram a assumir maior importância a partir de 1931, mas é em 1942, quando

essa tendência se acentua, que passam a responder por mais de 25% e até 30% da arrecadação tributária.

Levando-se em conta as contribuições à previdência social sob a esfera da União, a participação dos tributos diretos chega à ordem dos 40% entre 1943 e 1945.

Nos estados, ao contrário do governo federal, a participação dos tributos indiretos na receita tributária começou a se acentuar mais a partir de 1936, com a implantação do imposto de vendas e consignações, transferido para essa esfera em 1934. Os tributos indiretos, que antes de 1936 representavam cerca de 70%, passam, então, a situar-se em torno de 80%.

O governo municipal foi o nível em que os impostos diretos apresentaram maior participação relativa variando entre 35% e 42%, sendo o predial e o territorial os mais importantes.

3.3 - Sistema Tributário Federal

Dentre os tributos que compunham o sistema tributário federal no período, foram analisados, isoladamente, os mais representativos, não só em volume de receita, como também por sua importância econômica: os impostos de importação, de consumo e de renda.

3.3.1 - Imposto de importação

País de economia agrícola, voltado à exportação de produtos agrícolas e matérias-primas, tinha seu sistema tributário baseado nos impostos sobre o comércio exterior — o de importação e o de exportação —, cuja competência de arrecadação pertencia ao governo central.

O primeiro surgiu no sistema fiscal do Brasil em 1808 e o de exportação em 1818, representando ambos, até 1890, cerca de 75% da receita tributária do governo federal.

O advento da República, ao modificar os quadros institucionais do país, discriminando as competências tributárias entre os poderes da Federação, transferiu para os estados diversas fontes de receita, dentre elas o imposto de exportação. Dispondo, até a primeira década do século 20, praticamente apenas de direitos alfandegários, este tributo foi, de 1890 a 1940, a mais importante fonte de receitas do governo federal.

O regime aduaneiro do Brasil passou por sucessivas e profundas reformas, vigorando algumas vezes tarifas simplesmente fiscais, e outras vezes, tarifas acentuadamente protecionistas.

Esta política alternada, como não poderia deixar de ser, atingia a economia nacional, com sérias repercussões na atividade comercial, industrial e fiscal do país.

O comportamento do imposto de importação foi estudado focalizando três períodos: o primeiro, que vai de 1890 a 1899; o segundo compreendendo os anos de 1900 a 1933 e o terceiro, de 1934 a 1945.

1º Período: 1890 a 1899

O sistema fiscal do governo da União caracterizou-se, neste período, pela adaptação ao novo regime político, e também pela tentativa de obter novas fontes de receitas para cobrir os déficits orçamentários herdados do império, agravados na República por sucessivas crises econômicas, financeiras, e políticas.

Com a República, surgiu a reforma de tarifa aduaneira de 1890, inspirada no modelo americano da *Bill Mac Kinley*.

O protecionismo da tarifa brasileira de 1890 foi paulatinamente neutralizado com a queda da taxa cambial, recorrendo-se, em 1892, aos adicionais de 50% sobre gêneros de primeira necessidade, 60% sobre sedas e bebidas e 10% sobre o expediente de gêneros livres, capatazias e armazenagens. Esses adicionais, destinados a fazer face às despesas orçamentárias, vigoraram até 1895, participando em média de 29,6% da receita tributária.

Em virtude das dificuldades financeiras com que se defrontava a União, várias medidas foram sugeridas em 1895, dentre elas destacando-se:

- a) volta da cobrança em ouro dos direitos aduaneiros, como em 1890;
- b) necessidade da União em dispor de mais dois instrumentos tributários: o imposto de renda e o territorial; e
- c) alienação e arrendamento de alguns bens próprios.

Embora houvesse uma grande corrente de opinião nos meios políticos do país em favor de se ampliar as bases de imposição dos tributos diretos, tal medida tornava-se inexecutável, pois estes eram praticamente arrecadados apenas no Distrito Federal, em virtude do baixo rendimento fiscal de sua arrecadação e de sua onerosa administração. Tal perspectiva não permitia estender a todo o território nacional a taxa direta.

Restavam os tributos Indiretos, e em particular o de importação, que constantemente seria alterado pela elevação de suas alíquotas ou instituição de adicionais, gerando o problema de restrição do consumo (no caso de procura elástica), pela pressão fiscal que, por sua vez, reduzia ainda mais a arrecadação.

As constantes quedas da receita aduaneira, observadas entre 1897 e 1899, fizeram com que as autoridades fazendárias instituíssem uma série de taxas adicionais sobrepostas ao imposto de importação, sem que este respondesse com aumento de sua arrecadação, em virtude, principalmente, da redução das importações.

Em 1897, a tarifa brasileira se organizava em 35 classes, 130 notas explicativas e 1.085 artigos, que se decompunham em milhares de taxas, tornando difícil a classificação dos produtos e trazendo dúvidas e contestações, bem como prejuízos ao erário público.

2º Período: 1900 a 1934

Em 1900 inaugurava-se uma nova política econômica, iniciando com modificações na tarifa aduaneira, que subsistiram até 1934. Não obstante as sucessivas modificações, algumas delas fundamentais, transformaram o sistema de imposição aduaneira num amontoado de taxas. A dificuldade de aplicação dos direitos aduaneiros na classificação das mercadorias e os métodos de arrecadação fiscal constituíam ainda entraves ao comércio externo e à própria obtenção das rendas alfandegárias.

A tarifa de 1900, conhecida também como a de Joaquim Murinho, tinha as seguintes características:

a) estabelecimento de direitos de importação elevados, cujas taxas variavam de 2% a 80%, atingindo, inclusive, gêneros de primeira necessidade; e

b) introdução da cobrança do ouro, na razão de 25% do Imposto de Importação, cuja arrecadação tinha como finalidade atender aos encargos da União, que deviam ser satisfeitos nessa espécie; adoção de tarifa diferenciada para determinados artigos procedentes de países que concediam às exportações brasileiras compensações na razão de 20% a 30%.

As modificações introduzidas no sistema aduaneiro em 1900 produziram profundas repercussões na atividade econômica do país.

A generalização do aumento da incidência tarifária sobre os produtos importados teve conseqüências tais como: o nascimento de numerosas indústrias, algumas com base econômica sustentável e outras inteiramente artificiais, com poucas probabilidades de sobreviver; elevação do custo de vida, com o encarecimento dos artigos de origem nacional, pelo fato de, em 1901, mais da metade das importações ser constituída de gêneros alimentícios; e impacto da pressão fiscal que, reduzindo a demanda de produtos importados, repercutiu na arrecadação do imposto de importação nos anos de 1900 a 1901.

Embora a tarifa tivesse efeito protecionista, a partir de 1902 foram isentos de direitos aduaneiros diversos artigos que anteriormente estavam sujeitos à taxaçoão de 15% *ad valorem*, com a finalidade de se incentivar a demanda.

As fracas transações comerciais do Brasil com o exterior em 1908 e 1909 fizeram-se sentir no declínio das arrecadações nesses dois anos.

O comportamento dos tributos sobre a importação pode ser avaliado em função das variações do comércio exterior, das características da tarifa aduaneira e da taxa cambial.

A queda do volume e a redução nos preços dos produtos de exportação causavam o declínio da renda monetária do setor exportador com uma série de repercussões sobre a atividade econômica. Seu efeito depressivo determinava sensível redução na capacidade de importar, cujos reflexos atuavam diretamente na arrecadação do imposto aduaneiro.

O sistema tributário brasileiro, baseado nos tributos de importação, fazia o país viver na alternativa da contradição econômica: liberando as importações, fazia crescer as necessidades em ouro para pagar os déficits da balança comercial, restringindo-as, diminuía as próprias rendas com que teria que fazer face às despesas da administração.

Os direitos aduaneiros eram cobrados a uma taxa fixa de câmbio cujos resultados produziam dois efeitos: ao depreciar-se a moeda, a parte do imposto permanecia estável, enquanto aumentava o valor em moeda nacional da mercadoria importada; por outro lado, a redução relativa da receita pública obrigava o governo a emitir para financiar o déficit.

Com a queda do câmbio recorria-se normalmente à elevação das taxas que incidiam sobre os adicionais, medida utilizada em diversos países, como os Estados Unidos, durante a Guerra de Secessão, e a Rússia, em 1876.

As principais alterações feitas nas tarifas em 1909 foram: unificação em 40% das quotas-ouro de 35% e 50%; liberalização da legislação que regulava a isenção dos direitos para máquinas e equipamentos destinados à lavoura e às ferrovias; redução na incidência tarifária sobre as mercadorias que não atendiam às necessidades de consumo; estabeleceu-se a tarifa diferencial até 2% para um ou mais produtos procedentes de países que concedessem favores ao café e outros produtos exportados pelo Brasil; manteve-se a tarifa dupla, com taxas máximas e mínimas; reduziram-se algumas taxas incidentes sobre artigos de luxo, que constituíam incentivos ao contrabando.

Essas modificações, ampliando as bases de tributação, proporcionaram de 1910 a 1912 melhores resultados de arrecadação.

De 1913 a 1918, a atuação do sistema fiscal do governo federal se viu influenciado pelos seguintes fatores externos (ver Tabela 3):

a) baixa dos preços dos principais produtos de exportação (café e borracha), reduzindo a capacidade de importar, com reflexos negativos na arrecadação de 1913; e

b) retração das importações, motivada pela crise dos transportes marítimos devida à Primeira Guerra Mundial, entre 1914 e 1918, e, conseqüentemente, diminuição das principais fontes de renda da União.

Tabela 3

Importações e Arrecadação — 1913/18

Anos	Valor das Importações (£ 1.000)	Direitos Arrecadados (£ 1.000)	Percentagens dos Direitos em Relação ao Valor das Importações
1913	67.166	22.925	34,1
1914	35.473	12.112	34,1
1915	30.088	7.890	26,2
1916	40.369	9.164	22,7
1917	44.510	7.678	17,3
1918	52.817	9.019	17,1

Fonte: Relatório do Ministério da Fazenda, 1919.

As importações declinam nos anos de 1914 e 1915 e começam a se elevar a partir de 1916, mais em conseqüência dos aumentos de preços que das quantidades importadas. O declínio da taxa cambial foi responsável também pela menor receita em divisas, que visava atender aos compromissos no exterior. A quota-ouro dos tributos alfandegários alcançou, em 1917, 55%, majorando de 30,7% em relação ao que se cobrava em 1913.

A média dos direitos aduaneiros arrecadados tanto em ouro como em papel em 1914/1918 foi inferior a 1913. Em 1912, reduziram-se os direitos de isenção, proporcionando maior arrecadação dos direitos aduaneiros (ver Tabela 4).

Tabela 4

Isenções Concedidas em Termos de Direitos Aduaneiros — 1890/1904

Anos	Valor das Isenções Concedidas	Percentagens em Relação aos Direitos Arrecadados e Adicionais
1890	3.200	3,22
1891	3.521	3,3
1892	2.557	1,6
1893	2.728	1,4
1894	3.208	1,6
1895	7.001	3,0
1896	2.201	0,8
1897	3.351	1,5
1898	464	0,2
1899	421	0,2
1900	2.753	1,5
1901	3.861	2,2
1902	5.482	2,7
1903	6.229	3,1
1904	7.375	3,5

Fonte: Relatório do Ministério da Fazenda, 1905.

As concessões de isenção eram feitas muitas vezes sem nenhum critério, exigindo uma intervenção eficaz, a fim de que fosse garantida a renda da União.

Ao abrir mão por longos anos dos direitos aduaneiros para determinadas mercadorias, pensou-se em fomentar o desenvolvimento industrial, mas os resultados não foram tão animadores. A falta de critério seletivo quanto ao objetivo da política de isenções contribuiu, até certo ponto, em alguns anos, para sensível decréscimo das receitas públicas, sem atingir as metas estabelecidas, que eram as de incentivar a industrialização.

O ano de 1919 correspondeu a um período de melhoria das condições econômicas do país, proporcionada pelo comércio exterior, em consequência de dois fatores: consumo excepcional nos países atingidos pela guerra e elevação dos preços dos produtos de exportação.

Entre os anos de 1920 e 1928, à exceção de 1921, 1922 e 1926, a receita aduaneira se mostrou ascendente, principalmente a partir de 1923, como consequência da estabilização econômica européia.

Os anos de 1921 e 1922 refletiram a depressão econômica e financeira mundial com a retração das importações e a queda da taxa cambial.

Os sistemas fiscais dos países subdesenvolvidos, exportadores de produtos primários, manifestam uma sensibilidade muito acentuada em sua conjuntura. Como a matéria impositiva está intimamente ligada ao comércio exterior, o rendimento fiscal é afetado pelo volume de exportações e pela capacidade de importar.

Em 1929 iniciava-se a Grande Depressão que iria repercutir desfavoravelmente sobre o comércio internacional. A queda do valor das exportações acarretaria uma redução na capacidade de importar, o que, por sua vez, geraria uma diminuição no valor das importações. Além do mais o governo brasileiro, preocupado com os problemas do balanço de pagamentos, adotou a política de controle das importações e depreciação cambial a fim de obter saldos em sua balança comercial. Isso provocou uma baixa violenta das importações.

A Tabela 5 ilustra a queda da importância relativa do imposto de importação, em decorrência do impacto que sofreu com a guerra de 1914 e a Grande Depressão.

Tabela 5

Imposto de Importação da Receita Tributária Federal

(Em %)

Período	
1900	66,4
1910/12	71,8
1913/18	54,9
1919/20	51,0
1921/22	50,1
1923/28	50,0
1929/33	45,4

Fonte: Balanços Gerais da União.

3º Período: 1934 a 1945

O Imposto de Importação perdeu, já a partir da Primeira Guerra Mundial, sua importância relativa. Em 1940 e nos anos subsequentes chegou a representar 29,3% da arrecadação tributária federal, caindo em 1945 para 12,4% e passando a ser superado, tanto pelo imposto de consumo, como pelo de renda.

Em fins de 1939 eclodia a Segunda Guerra Mundial, que acarretaria uma queda das importações em 1940. A restrição da oferta externa propiciaria, indiretamente, as condições para a intensificação do processo do desenvolvimento e diversificação do setor industrial, através da criação de uma demanda reprimida das importações que seria parcialmente satisfeita pela produção interna em substituição à importada, reduzindo ainda mais a importância do imposto de importação.

3.3.2 - Imposto de consumo

Várias taxas sobre o consumo eram cobradas desde o período colonial, ora pelos municípios ora pelos Estados, ora pela União, de maneira um tanto aleatória.

Embora não figurasse na discriminação de receitas da Constituição de 1891, o governo federal, valendo-se do Art. 12 da mesma, o incluiu em seu sistema fiscal, através da Lei 25 de 20 de dezembro de 1891.

Sua arrecadação teve início em 1892 e, em 1940, tornava-se o mais importante tributo da União, em volume de arrecadação.

A análise desse imposto foi dividida em três períodos: 1892/1914, 1915/1928 e 1929/1945.

Período 1892/1914

Inicialmente, segundo a Lei 25, de 1891, apenas o fumo era taxado. O campo de incidência do imposto foi, no entanto, sendo gradualmente ampliado até que a Lei 641 de 14 de novembro de 1899 consolidou os vários regulamentos em vigor até essa data, delineando os princípios gerais da tributação sobre o consumo [ver Baleeiro (1958)].

A Tabela 6 ilustra a ampliação gradativa do seu campo de incidência, de 1892 a 1900.

Foi graças a esse processo de ampliação da base de incidência que a receita experimentou acentuada expansão no período 1892/1900. Do ponto de vista da produtividade fiscal, a seleção do fumo, bebidas, tecidos e fósforos não poderia ter sido mais acertada, pois, mesmo quando já se expandia em muito o número de produtos tributados (em 1920, abrangia 22 produtos), esses continuavam a ser a principal fonte de receita, conforme o atestam os dados da Tabela 7.

Tabela 6

Imposto sobre Consumo

Ano da Arrecadação	Lei que a Regulou	Produtos Tributados
1892	25 de 30/12/1991	Fumo.
1896	359 de 30/12/1995	Idem, mais bebidas.
1898	489 de 15/12/1997	Idem, mais fósforos e sal.
1900	641 de 1899	Idem, mais velas, calçados, perfume, conservas, produtos farmacêuticos, vinagre, cartas de jogar, bengalas, chapéus, e tecidos.

Fonte: *Coleção de leis do Brasil.*

Tabela 7

Arrecadação do Imposto de Consumo segundo os Principais Produtos — 1912, 1920 e 1922

	1912		1920		1922	
	Cr\$	(%)	Cr\$	(%)	Cr\$	(%)
Fumo	8.437	13,5	33.717	19,2	40.626	24,6
Bebidas	10.861	17,3	49.127	28,0	65.833	39,8
Tecidos	13.854	22,1	26.865	15,3	27.520	16,7
Fósforos	10.074	16,1	19.510	11,1	21.820	13,2
Soma	43.226	69,0	129.219	73,6	155.799	94,3
Total da Arrecadação	62.639	100,0	175.636	100,0	165.227	100

Fonte: *Estatística Geral do Imposto de Consumo, Ministério da Fazenda.*

Entre 1900 e 1914 desacelerou-se o crescimento da arrecadação, o que foi atribuído aos seguintes fatores, mencionados no Relatório do Ministério da Fazenda:

- fiscalização dificultada pela extensão territorial do país;
- falta de uniformidade no sistema de lançamento e arrecadação;
- divergências na interpretação e aplicação do regulamento fiscal;
- informações deficientes sobre o número de estabelecimentos industriais e comerciais; e
- falta de pessoal habilitado para exercer a fiscalização.

Não faltaram documentos da época corroborando os pontos de vista acima. A mensagem presidencial de 1912, justificando a criação da Inspetoria da Fazenda pela Lei 9.286 de 30 de dezembro de 1911, assim se expressava quanto ao sentido da reforma do aparelho arrecadador: “As melhorias introduzidas visam as

condições do pessoal, simplificação do mecanismo administrativo, excesso de centralização, ativação da fiscalização e o estabelecimento de uma escrituração mais prática e metódica”.

Também em 1913, o sistema de arrecadação era criticado pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso, nos seguintes termos: “A ação fiscal da Recebedoria encontra sérios obstáculos nas velhas normas de direito fiscal e ressentem-se da falta de meios coercitivos para reduzir a fraude”.

Os aumentos da arrecadação refletiram mais a elevação da carga tributária que a evolução da economia e foi justamente no intervalo de 1900 a 1914 que houve menos alterações nas normas legais regendo esse tributo. Entre 1905 e 1910, e em 1912 e 1913, não foram feitas alterações na legislação.

A alta da arrecadação verificada entre 1905 e 1907 deve-se, pelo menos em parte, aos efeitos das modificações introduzidas na Lei Orçamentária de dezembro de 1904 que aumentou a tributação do fumo e do sal e sujeitou, ao imposto, os vinhos importados.

De 1907 a 1914, quando ocorreram poucas modificações na lei, a tendência da arrecadação do imposto de consumo segue a do imposto de importação. O motivo dessa coincidência não deve, porém, ser atribuído à grande influência da tributação dos artigos importados sobre a arrecadação do imposto de consumo, mas à evolução da renda nacional. A tributação sobre artigos importados não chegou à casa dos 25% sobre o total da arrecadação do imposto de consumo em 1911 e 1912 manifestando daí em diante nítida tendência à queda. Dados obtidos para o intervalo 1911/22 são mostrados na Tabela 8.

Tabela 8

Arrecadação do Imposto de Consumo sobre Produtos Importados

Anos	Imposto de Consumo sobre Produtos Importados (1)	Total do Imposto de Consumo (2)	1/2 — (%)
1911	14.194	59.799	23,7
1912	14.652	62.639	23,4
1913	13.972	65.091	21,5
1914	8.334	52.223	16,0
1915	8.987	67.936	13,2
1916	10.125	83.828	12,1
1917	10.044	117.720	8,5
1918	10.754	119.719	9,0
1919	10.725	131.881	8,1
1920	19.938	175.636	11,4
1921	11.079	154.100	7,2
1922	13.341	165.227	8,1

Fonte: Estatística Geral do Imposto de Consumo, Ministério da Fazenda.

A despeito do crescimento de sua receita no início do período, o imposto ganhou expressão no sistema tributário federal a partir de 1899, conforme a Tabela 9.

Tabela 9

Imposto de Consumo — 1892/1914

(Em Cr\$ Correntes e % da Receita Tributária)

Anos	Consumo	(%)
1892	265	0,1
1893	846	0,4
1894	813	0,4
1895	841	0,3
1896	1.570	0,6
1897	1.978	0,8
1898	13.076	5,0
1899	25.475	10,0
1900	36.693	14,8
1901	31.556	13,1
1902	33.960	12,8
1903	35.374	13,2
1904	35.368	12,7
1905	35.233	11,2
1906	43.494	12,5
1907	47.944	11,9
1908	44.591	13,5
1909	45.744	14,1
1910	54.628	13,8
1911	59.799	13,4
1912	62.639	12,8
1913	65.091	13,5
1914	52.223	17,2

Fonte: Balanços Gerais da União dos respectivos exercícios.

Período 1915 a 1928

Vários foram os fatos importantes nesse período: a consolidação do Imposto de Consumo no sistema fiscal brasileiro mediante o Decreto 11.951, de 16 de fevereiro de 1916; a influência da Primeira Guerra Mundial e o período de prosperidade compreendendo de 1919 a 1929, interrompido apenas pela crise de 1920/21.

O período 1914/17 revelou um acentuado crescimento da arrecadação do Imposto de Consumo, ao mesmo tempo em que a do Imposto de Importação declina, parecendo corroborar a versão corrente de que as dificuldades opostas à importação durante a Primeira Guerra Mundial teriam estimulado a expansão da indústria nacional. Como, todavia, a presente pesquisa contesta, em grande parte, a validade da assertiva, procedeu-se a um exame mais detalhado da legislação do Imposto de Consumo. Este veio demonstrar que a tendência verificada durante o conflito era explicada pelo aumento do imposto e/ou ampliação da sua base de incidência.

Em 1914, houve profunda alteração na lei, majorando todas as incidências, além de incluir, na tributação, a cachaça, o papel de parede, novos tipos de tecidos, discos de gramofones, louças e vidros; em 1915, elevou-se o tributo sobre o fumo

e foram incluídos outros artigos, como ferragens, chocolate, peixes secos ou em salmoura, além de definirem-se vários produtos alimentícios como tributáveis, na categoria de conservas; em 1916, promulgou o regulamento do Imposto de Consumo, aprimorando-se a arrecadação; em 1917, foram incluídos café torrado e manteiga e elevado o imposto sobre tecidos.

Contrastando com 1914/17, a arrecadação de 1918 manteve-se praticamente estagnada, em conseqüência de não ter havido alteração na legislação. Entre 1919 e 1928, a arrecadação demonstrou tendência elevada, com exceção do ano de 1921, influenciada não só pela evolução favorável da economia, como ainda pelas alterações legislativas.

Em 1921 a arrecadação cai em vista da crise internacional que afetou a economia brasileira. Já em 1922, manifesta recuperação, tendo havido aumento do imposto sobre quase todos os produtos e inclusão do queijo, tintas e energia elétrica. Em 1923, ocorreu aumento no imposto sobre o fumo. Em 1924, ano em que não se votou o orçamento para a receita, o ritmo de crescimento cai.

De 1925 a 1928, a taxa cresce numa razão praticamente constante. Em 1925, houve ampliação da base tributária que passou a contar, a essa altura, com 42 produtos. Em 1927, foram incluídos na pauta do Imposto de Consumo fogões, distribuição de vales para brindes, artigos de ferro estanhado e esmaltado e alumínio. Já em 1928, quando não ocorreu nenhuma alteração na carga tributária a taxa de crescimento da arrecadação cai.

A Tabela 10 contém a receita e a participação do imposto na receita tributária no período analisado.

Tabela 10

Imposto de Consumo da Receita Tributária Federal — 1915/29

(Em Cr\$ Correntes e %)

Anos	Consumo	(%)
1914	52.223	17,2
1915	67.936	23,0
1916	83.828	24,0
1917	117.720	32,3
1918	119.719	32,1
1919	131.881	29,9
1920	175.636	27,0
1921	154.100	25,0
1922	165.227	26,1
1923	258.429	27,1
1924	299.135	25,6
1925	312.425	22,7
1926	363.902	28,3
1927	402.900	25,1
1928	440.308	24,8

Fontes: Estatísticas do Imposto de Consumo (1915 e 1922) e Balanços Gerais da União (1923/1929).

Período 1929/1945

Esta fase refletiu os seguintes acontecimentos: a Grande Depressão, que por três anos afetou a capacidade produtiva da economia brasileira; as dificuldades políticas internas — que culminaram com as Revoluções de 1930 e 1932; a implantação do Estado Novo, em 1937; a Segunda Guerra Mundial e a redemocratização do país em 1945.

Entre 1929 e 1932, as menores arrecadações do Imposto de Consumo, desde 1928, refletiram os declínios na atividade econômica, quer por influência da situação anormal da economia mundial, quer pela conjuntura política brasileira. A análise desse período no que se refere à indústria revelava que dentre os gêneros que mais sofreram o impacto da Grande Depressão situavam-se os de maior elasticidade-renda, tais como vestuários, calçados, bebidas e fumo, os dois últimos entre os de maior arrecadação do imposto.

A Revolução de 1932, obrigando o país a incorrer num elevado déficit orçamentário, põe um ponto final no período recessivo. O processo de industrialização sofreu grande impulso, atingindo o produto real da indústria, entre 1933 e 1939, a elevada taxa média anual de crescimento de 11,2%. Essa expansão continuou durante os anos da Segunda Guerra Mundial, ainda que a uma taxa média anual mais baixa (5,4%).

A taxa de crescimento da arrecadação do imposto de consumo apresentou, entre 1932 e 1937, um coeficiente angular comparável ao do período 1925/28, acelerando entre 1937 e 1939 para estagnar-se em 1940 e reassumir a tendência ascendente entre 1943 e 1945.

O regulamento básico do imposto promulgado pelo Decreto-Lei 739, de 24 de outubro de 1938, sofreu 35 modificações, a última das quais consubstanciada no Decreto-Lei 7.219, de 30 de dezembro de 1944. Embora essas modificações, em sua maioria, alterassem as alíquotas, principalmente no que se refere ao fumo, elas não justificam inteiramente a elevação abrupta observada no fim do período.

Por outro lado, os gêneros de indústria tradicionalmente de maior produtividade fiscal acusaram, no período 1933/39, taxas médias anuais de crescimento, em seus índices de produto real, iguais ou inferiores à média da indústria como um todo, enquanto de 1939 a 1945, ao contrário, ultrapassaram a média geral.

Assim fica explicada a evolução do imposto pela conjugação da influência da legislação com a das taxas de crescimento setoriais do produto interno real.

Os dados da Tabela 11 dão conta do aumento da participação do imposto de consumo na receita tributária federal.

Tabela 11

Imposto de Consumo da Receita Tributária Federal — 1919/45

(Em Cr\$ 1,00 Correntes e %)

Anos	Consumo	(%)
1929	426.749	24,2
1930	352.237	26,4
1931	377.598	26,8
1932	388.579	28,7
1933	445.384	26,7
1934	512.258	26,3
1935	558.223	16,5
1936	606.024	27,8
1937	667.074	26,1
1938	853.666	31,7
1939	1.029.688	32,4
1940	1.053.747	31,6
1941	1.185.495	31,4
1942	1.253.614	30,8
1943	1.553.576	30,3
1944	1.947.129	29,2
1945	2.832.166	34,3

Fonte: Balanços Gerais da União *dos respectivos exercícios.*

3.3.3 - Imposto de renda

Embora sob a influência das instituições britânicas, alguns estadistas brasileiros, como o Visconde de Jequitinhonha (1869), Ouro Preto e o Conselheiro Lafayette (1883) preconizassem, já no Segundo Império, a adoção do imposto de renda que Peel introduzira na Inglaterra, todas essas tentativas falharam. Em seu relatório de 1891, Rui Barbosa defendia sua adoção, não conseguindo, porém, que a Constituição o mencionasse explicitamente.

Pela Carta de 1891, a imposição desse tributo, relegado ao campo da competência concorrente e cumulativa, dependeria de lei ordinária. Houve, então, algumas tentativas tímidas no sentido de tributar os dividendos dos títulos das sociedades anônimas e os subsídios e vencimentos do Presidente da República e de congressistas, que lograram se transformar em lei. Somente, porém, em 1922, pelo Art. 3º da Lei 4.625, votada por iniciativa de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, é que o imposto se institucionaliza. Sua arrecadação, a princípio praticamente nula, aparece no Balanço da União a partir de 1924, depois que a Lei 4.738, do ano anterior, preencheu as lacunas do dispositivo inicial. Em 1926, decreta-se o Regulamento Souza Reis, inspirado no sistema francês.

De 1924 a 1932, a importância desse imposto era relativamente pequena, visto como ocupava o quarto lugar, vindo após os direitos alfandegários, dos impostos de consumo e selo.

De 1932 a 1941, ocupa o terceiro lugar, ultrapassando o imposto de importação. A partir de 1942, quando o processo de industrialização, mediante a substituição

de importações, é intensificado, retira definitivamente a primazia tradicional dos direitos alfandegários no sistema tributário brasileiro.

A Tabela 12 mostra a participação percentual do imposto de renda na arrecadação federal no período 1924/45.

Tabela 12

Imposto de Renda da Receita Tributária Federal — 1924/45

(Em CR\$ 1,00 Correntes e %)

Anos	Imposto de Renda	(%)
1924	17.943	1,5
1925	27.246	2,0
1926	28.708	2,2
1927	53.707	3,3
1928	61.939	3,5
1929	67.699	3,8
1930	52.732	4,0
1931	84.584	6,0
1932	81.555	6,0
1933	110.005	6,6
1934	137.938	7,1
1935	151.257	7,0
1936	180.600	8,3
1937	210.195	8,2
1938	262.648	9,7
1939	298.081	9,4
1940	382.081	11,5
1941	498.420	13,2
1942	927.812	22,8
1943	1.405.046	27,4
1944	1.930.920	29,0
1945	2.236.084	27,1

Fonte: Balanços Gerais da União dos respectivos exercícios.

3.4 - Contribuições de Segurados e Empregadores à Previdência Social

O sistema previdenciário brasileiro teve origem embrionária nos montepios e montes de socorro, mas foi a Lei 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecida como Elói Chaves, que marcou a implantação do seguro social no Brasil.

A lei autorizava a criação, junto a cada empresa ferroviária, de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões, visando ao amparo dos trabalhadores na empresa. Parte da receita das caixas provinha das contribuições dos próprios empregados.

Após cerca de quatro anos, o benefício foi estendido aos empregados de empresas de navegação marítima e fluvial e aos de empresas de exploração de portos. No ano de 1928, foram incluídos no regime os empregados sem vínculo contratual, prestando serviços às empresas privadas de exploração de serviços telegráficos.

A Revolução de 1930 e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio vieram trazer modificação ao sistema. O ministério criado naquele ano tomou a si a tarefa de consolidar a legislação existente sobre as caixas de aposentadoria, e começou por estender os benefícios do seguro social a outras categorias de empresas, como as de mineração e serviços de água e esgotos.

Esta inclusão de novas empresas resultou na criação de 183 caixas de aposentadoria e pensões. A necessidade de disciplinar esse crescimento levou o governo a abandonar a antiga orientação de criação de pequenas caixas, restritas às empresas e seus empregados, para adotar, a partir desse ano, os institutos de previdência e pensões, o primeiro dos quais congregando o pessoal da Marinha Mercante. As caixas, todavia, não foram suprimidas imediatamente; algumas subsistiram até 1954, quando as 23 restantes passaram a integrar o Iapfesp.

4 - SISTEMA TRIBUTÁRIO ESTADUAL

Embora o país se organizasse politicamente sob regime federativo, os Estados comportavam-se como entidades políticas isoladas com respeito à estrutura tributária. Os impostos se apresentavam sob inúmeras denominações, de conceituação diversa, bem como diferentes eram as bases de sua imposição, variável o campo de sua incidência, irregular a forma de lançamento e falhos os métodos de arrecadação.

Dentro desse quadro, sob as mais variadas formas de taxaço e denominação, surgiram os impostos de incorporação, de produção ou consumo, de giro comercial, de armazenagem, de viaço etc., além de diversas taxas adicionais que incidiam sobre a mesma matéria tributável. Essa aglutinação confusa de impostos e taxas, emolumentos e contribuições, era reveladora da desordem tributária que imperava.

A Constituição de 1891 visava, além de fixar a competência privativa dos estados e da União, extinguir determinados tributos cuja permanência no sistema tributário não se justificava sob o aspecto fiscal e econômico. Os estados, todavia, continuaram a exercer a sua competência na arrecadação desses tributos, ignorando o texto constitucional que proibia sua taxaço.

Período 1891/1936

Esse período refletiu o comportamento do sistema fiscal dos estados sob a vigência de duas Constituições, a de 1891 e a de 1934, e respectivas repartições de competências no campo tributário.

Pela Constituição de 1891, o imposto de exportação foi transferido do governo federal para os estados, constituindo-se, até 1935, em sua maior fonte de recursos. O referido imposto era arrecadado sob diversas alíquotas *ad valorem* nas recebedorias e coletorias servidas pelas estradas de ferro situadas em pontos de entrada e saída de mercadorias de/para os estados, bem como nos portos fluviais e

marítimos. O imposto incidia nas transações interestaduais e diferentes acordos para sua cobrança e fiscalização eram estabelecidos entre os estados.

A arrecadação do imposto de exportação variava em importância de estado para estado, segundo a estrutura da produção para consumo fora de sua área geográfica.

Em 1903, o imposto de exportação constituía para o Estado do Amazonas a sua quase exclusiva fonte de receita, resultante da tributação de 20% sobre a borracha, principal produto de exportação, seguido da castanha, com alíquota de 10% e do pirarucu seco com 4%. Todos os demais produtos estavam sujeitos ao imposto de 10%. O Pará, como o Amazonas, tinha como esteio de sua economia a exportação da borracha sobre a qual incidiam alíquotas de 22% a 25%; a castanha, sujeita a 16% seguida da madeira com alíquota de 25%. O sistema tributário dos dois estados, que se baseava quase que exclusivamente no imposto *ad valorem* sobre os gêneros exportados, sofria os reflexos da conjuntura mundial sobre os preços e procura das mercadorias exportadas. Com a queda do preço da borracha no mercado internacional, a partir de 1910, instalou-se a depressão econômica na área da Amazônia.

Os estados que não possuíam produtos destinados à exportação recorriam largamente a outras fontes de receita, como o imposto sobre o consumo, sobre a propriedade ou de indústria e profissões. O imposto sobre produção e consumo, ou apenas de consumo, era cobrado em quase todos os estados, incidindo freqüentemente sobre a mesma matéria tributada pelo governo federal. Este tributo representava para alguns estados a principal fonte de recursos.

Em cerca de 10 estados da Federação, além dos impostos de consumo, estabeleceram-se taxas de consumo sobre bebidas, fumo e perfumarias.

Havia taxação de armazenagem e capatazias que incidia sobre todas as mercadorias nacionais, produzidas no próprio estado, provenientes de outros ou ainda de procedência estrangeira.

À medida que cresciam as necessidades financeiras dos estados, novos tributos eram criados. Vários deles instituíram impostos de competência concorrente ao de renda, do governo federal. O Estado de São Paulo, em 1911, criou o imposto sobre aposentadoria e pensões, com características de imposto de renda. Este foi transformado mais tarde em imposto sobre vencimentos, sendo extinto pela Constituição de 1934. Outros estados aplicavam essa modalidade de tributação sob diferentes denominações, como imposto de vencimentos do pessoal inativo, no Amazonas; imposto sobre vencimentos nas nomeações, acessos e aumentos, no Rio Grande do Norte.

São Paulo cobrava imposto sobre o capital das sociedades anônimas, sobre rendas de capitais empregados em prédios, ou sobre capitais empregados em empréstimos. Este último era também cobrado na Bahia.

A Carta de 1934 ampliou o campo de competência estadual com a incorporação, ao seu sistema tributário, do imposto de vendas e consignações, no sentido de compensá-los pela cessão, aos municípios, de algumas fontes de receita e pela redução imposta às taxas de exportação, limitadas à alíquota máxima de 10%.

A mesma Carta proibiu a bitributação e criação de impostos interestaduais, sem ser de todo observada.

Período 1937/1945

A Constituição de 1937 transferiu para o campo tributário da União o imposto estadual de combustíveis de motores de explosão, cuja arrecadação continuou se processando, em nível estadual, até 1939.

O imposto de vendas e consignações, transferido da União para os estados pela Constituição de 1934, revelou-se logo de grande produtividade fiscal. Em 1936, passou a ocupar o primeiro lugar, em volume de arrecadação, no sistema tributário estadual e em 1944 já ultrapassava 50% da receita tributária. Incidindo sobre o valor das vendas, e em cascata, mostrava-se muito adaptável à evolução dos preços e dos negócios em geral.

Quando da competência federal, ainda com a denominação de imposto sobre vendas mercantis, sua alíquota era uniforme para todo o território nacional. Essa uniformidade foi ainda observada pelos estados durante algum tempo e, em 1939, em quase todos vigorava a alíquota de 1,25%.

De 1942 em diante, quando as alíquotas começaram a se elevar sem uniformidade, diversificando-se sua legislação de estado para estado, tornaram-se necessárias leis federais regulamentando muitos de seus aspectos, a fim de fazer face aos conflitos de competência fiscal entre diversas unidades da Federação.

A importância relativa desse tributo variou muito entre os estados, em função de fatores como: diferenças nas alíquotas e suas alterações; estágios e evolução do desenvolvimento econômico; número de transações sujeitas ao tributo e grau de eficiência da sua administração e fiscalização.

A extinção do imposto de exportação nas operações interestaduais só se concretizou em 1938. Em consequência das regulamentações que sofreu, de primeiro tributo até 1935, deslocava-se para o segundo lugar em 1936 e para o terceiro em 1939, cedendo o segundo ao imposto de transmissão da propriedade. Este, de acordo com a Constituição de 1937, foi subdividido em *causa mortis* e *inter vivos* a partir de 1940, representando ambos, em 1944 e 1945, 18% da arrecadação.

As alíquotas do *inter vivos* variavam de estado a estado, observando o grau de parentesco e o valor do bem transacionado. Quatro fatores podem ter contribuído para sua expansão: a intensificação do processo de urbanização; a valorização

progressiva da propriedade imobiliária; a intensificação do ritmo das transações imobiliárias; e a elevação das alíquotas.

A arrecadação do imposto sobre transmissão *causa mortis* variava em função das alíquotas e valor das heranças, tipo de sucessão e natureza dos bens.

5 - SISTEMA TRIBUTÁRIO DOS MUNICÍPIOS

Os municípios só tiveram competência própria a partir de 1934, outorgada pela Constituição do mesmo ano, iniciando sua arrecadação tributária apenas em 1936.

De 1936 a 1945 a maior participação registrada na arrecadação tributária de todas as esferas do governo havia sido de 14,1, verificada em 1936, e a menor de 8,3, em 1945. A participação relativa dos tributos que compunham o seu sistema tributário era mais diluída que na esfera federal e estadual.

O imposto predial, que representou cerca de 30% da arrecadação em todo o período, ocupou sempre o primeiro lugar, seguido do imposto de indústrias e profissões, cuja participação elevou-se de cerca de 20% a perto de 25%. O imposto sobre licença, que participava com 16% em 1936 e 1937, foi perdendo arrecadação até atingir aproximadamente 10% em 1945. O imposto territorial quase duplicou sua participação, passando de 3,4% em 1936 e 1937 para 7,1% em 1945. Em quinto lugar situava-se o imposto sobre diversões, representando apenas de 2% a 3% da arrecadação.

Os dados da Tabela 13 mostram a evolução da participação dos principais tributos já mencionados.

Tabela 13

Municípios: Receita Tributária segundo Principais Impostos

(Em % do Total Anual)

Anos	Predial	Indústrias e Profissões	Licenças	Territorial	Diversões	Soma
1936	28,6	19,8	16,3	3,4	1,9	70,0
1937	29,0	19,8	16,0	3,5	1,9	70,2
1938	26,9	20,2	13,4	3,0	1,9	65,4
1939	26,8	20,6	13,4	3,3	2,0	66,1
1940	29,3	22,8	14,6	3,6	2,2	72,5
1941	30,0	23,2	11,6	4,0	2,2	71,0
1942	31,7	23,2	11,0	4,1	2,4	72,4
1943	31,0	24,3	9,8	4,8	2,6	72,5
1944	29,6	25,9	10,1	5,2	2,9	73,7
1945	29,6	25,1	9,8	7,1	3,1	74,7

6 - DESPESA PÚBLICA

6.1 - Estrutura e Tendências da Despesa Pública

A análise global das despesas públicas enfrentou as mesmas dificuldades encontradas no estudo da receita. Para os governos estaduais as informações eram disponíveis a partir de 1897, e para os governos municipais, a série teve início em 1907. Assim, uma consolidação só seria possível a partir desse último ano.

Outro motivo que impedia a junção dos dados foi o fato de os estados terem assumido responsabilidade financeira com os municípios até que a Constituição de 1934 lhes outorgasse competência tributária própria. Assim, para não incorrer em duplicação ao consolidar suas próprias despesas, a partir de 1907, cada esfera foi tratada isoladamente.

Entretanto, foi possível inferir pelas informações trabalhadas que a tendência de longo prazo da despesa pública mostrou-se ascendente para todas as esferas de governo, não obstante as flutuações ocorridas. Outra observação constatada foi que a despesa do governo federal, dos governos estaduais e municipais evoluíram paralelamente, mostrando desaceleração a partir de 1939. Importante notar, entretanto, que a despesa da Previdência Social se expandiu em ritmo mais acelerado que a de qualquer nível de governo.

Finalmente, verificou-se a tendência para o desequilíbrio das contas, pois o déficit foi uma constante na esfera estadual.

No caso dos estados isso foi facilitado, porque negociavam diretamente seus empréstimos externos.

Já os governos municipais, com acesso mais limitado ao crédito público e com a possibilidade de recorrer aos estados para obter auxílio financeiro, apresentaram saldos orçamentários positivos em todo o período, salvo em 1919.

Interessante observar que os saldos orçamentários dos municípios mais que compensaram os déficits dos estados, a não ser nos anos de 1926, 1927, 1930, 1931 e 1934.

O sistema da Previdência Social também obteve superávit. A explicação estaria no fato de os dados não abrangerem os gastos com formação de capital. Estes somente poderiam ser extraídos dos balanços patrimoniais, por diferença de ativo, não se dispondo dessa fonte de informações.

Quanto à estrutura da despesa, no caso dos estados e municípios, além de ter pouca expressão em relação ao total nacional, são poucas e precárias as informações. São também escassas as informações sobre a estrutura da despesa da Previdência Social. Na Tabela 14 procurou-se isolar aquelas que se referiam a transferências, sob a forma de benefícios aos segurados, atribuindo o resíduo às despesas de administração. A Tabela 15 mostra a distribuição percentual dessas

despesas, a despeito das limitações nos dados básicos, permitindo observar certa lógica na posição relativa das despesas de transferências ante as administrativas. No início do período, quando o sistema funcionava na base de Caixas ligadas às empresas, as despesas administrativas eram relativamente menores. À medida, porém, que foram organizados os grandes institutos, elas foram se elevando. Em 1933, criava-se o primeiro, o IAPM; em fins de 1938, quase todos estavam em funcionamento, elevando em 1/3 o seu custeio, para atingir, em 1945, 50%.

As informações relativas ao governo federal são mais completas e consistentes do que as demais esferas de governo, além de produzirem maior impacto sobre a economia pelo seu volume e jurisdição nacional. Portanto, mais uma vez, a análise mais minuciosa foi concentrada nessa esfera.

Tabela 14

Estrutura da Despesa da Previdência Social — 1923/45

Anos	Transferências			Administração Geral	Total
	Aposentadoria	Pensões	Serviço Médico-hospitalar		
1923	387	23	782	542	1.734
1924	2.974	217	1.689	1.302	6.182
1925	5.218	480	2.412	1.537	9.647
1926	6.979	743	2.953	1.843	12.518
1927	8.687	1.092	3.240	2.464	15.483
1928	14.835	1.894	4.416	3.249	24.394
1929	21.850	2.877	5.375	3.802	33.904
1930	26.985	3.790	5.624	4.259	40.658
1931	27.149	4.746	5.561	3.984	41.440
1932	30.327	5.987	6.408	7.684	50.406
1933	35.306	7.968	7.161	5.781	56.216
1934	39.928	10.062	8.704	7.549	66.243
1935	44.027	12.697	10.010	12.801	79.535
1936	48.684	15.025	11.361	21.020	96.090
1937	56.635	20.030	14.301	32.819	123.785
1938	64.915	25.669	17.175	53.068	160.827
1939	77.261	32.041	20.201	68.056	197.559
1940	94.913	39.995	34.939	91.017	260.864
1941	126.248	50.157	27.478	145.407	349.290
1942	160.129	63.320	28.937	170.930	423.316
1943	201.770	79.414	30.964	247.430	559.578
1944	239.641	98.649	42.989	345.738	727.017
1945	313.905	127.601	53.134	495.082	989.722

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, *Ano VIII*, p. 384.

Tabela 15

Estrutura da Despesa da Previdência Social — 1923/45

(Em % do Total)

Ano	Transferência	Administração
1923	68,7	31,3
1924	78,9	21,1
1925	84,1	15,9
1926	85,3	14,7
1927	84,1	15,9
1928	86,7	13,3
1929	88,8	11,2
1930	89,5	10,5
1931	90,4	9,6
1932	84,8	15,2
1933	89,7	10,3
1934	88,6	11,4
1935	83,9	16,1
1936	78,1	21,9
1937	73,5	26,5
1938	67,0	33,0
1939	65,6	34,4
1940	65,1	34,9
1941	58,4	41,6
1942	59,6	40,4
1943	55,8	44,2
1944	52,4	47,6
1945	50,0	50,0

6.2 - Estrutura e Tendências da Despesa Pública Federal*Período 1890/1898*

A primeira fase da história republicana, abrangendo os governos dos presidentes Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto e Prudente de Moraes, caracterizou-se como um período extremamente conturbado da história política do país. Período de transição do regime monárquico para o republicano, foi, todo ele, pontilhado de graves dissensões internas e movimentos militares.

Os sintomas iniciais de falta de entendimento dentro do próprio governo traduziram-se na renúncia coletiva do primeiro ministério da República, em janeiro de 1891; em 3 de novembro do mesmo ano, dissolvia-se o Congresso Nacional e proclamava-se o estado de sítio, deslocando-se forças militares para cercar os edifícios da Câmara e do Senado; a revolta da esquadra comandada por Custódio de Melo culmina com a renúncia de Deodoro da Fonseca, em 23 de novembro do mesmo ano.

Ascendendo à presidência Floriano Peixoto, seu período de governo não foi mais tranqüilo que o de seu predecessor. Em janeiro de 1892, dá-se a sublevação das Fortalezas de Santa Cruz e da Laje, dominada pelo governo, e em junho do mesmo ano, inicia-se a guerra civil no Rio Grande do Sul, com um choque

armado entre a marinha e o exército em Porto Alegre. Ainda em setembro de 1893 explode a revolta naval. A paz somente foi negociada com os federalistas do Rio Grande do Sul, em julho de 1895, já na vigência do Governo de Prudente de Moraes; no entanto, em março desse mesmo ano, sublevava-se a Escola Militar.

Mal saído de uma guerra civil, o governo vê-se envolvido no episódio de Canudos, que se estendeu de 1896 a fins de 1897 e em que perderam a vida cerca de 5 mil homens das tropas do exército e da polícia [ver Bello (1958)], sem falar nos homens de Antônio Conselheiro. Ao mesmo tempo, em maio de 1897, o exército e a marinha tiveram que sufocar a insurreição da Academia Militar do Rio de Janeiro, acontecendo o mesmo contra a Academia Militar do Ceará. Apenas decorrido um mês do término da campanha de Canudos, em 5 de novembro de 1897, atentava-se contra a vida do presidente, no arsenal da Marinha, episódio em que perdeu a vida o Ministro da Guerra. Assim, somente no último ano do período considerado e do Governo do Prudente de Moraes, pôde este dedicar-se à administração.

Não surpreende, portanto, que todos esses fatos tenham se refletido profundamente na execução orçamentária, determinando, em grande parte, as variações ocorridas na despesa pública, ano a ano, e influenciando sobre sua estrutura.

De fato, à simples observação da evolução da despesa dos Ministérios da Marinha e da Guerra no período, nota-se um crescimento contínuo nos três primeiros anos (1890/92), que explode em 1893 e 1894, atingindo a do Ministério da Guerra, neste último ano, cerca de quatro vezes a de 1890.

De 1895 até 1898 continuaram a se expandir as despesas da marinha. Os dispêndios no biênio 1893/94 referentes ao Ministério da Guerra, todavia, prevaleceram em níveis bem superiores nos três primeiros anos da série.

Nos três primeiros anos, as despesas dos ministérios militares chegaram a absorver cerca de 30% a 40%, nos anos de 1893, 1894 e 1895, da despesa total, situando-se em torno de 25% nos dois anos subseqüentes. Em 1898, visto ter sido um ano tranqüilo no que diz respeito aos eventos militares, essas despesas voltaram a declinar. Em termos relativos, sua queda é mais drástica em função do comportamento dos dispêndios com a dívida pública, conforme se verá adiante.

Os dados por função foram também confirmados pela ótica do dispêndio por categorias econômicas.

As despesas de consumo, bem como seus componentes individuais — pessoal e outras compras de bens e serviços — atingiram seu auge em 1894, coincidindo com o ano mais crucial da guerra civil no Rio Grande do Sul.

A participação relativa das despesas de consumo elevou-se sistematicamente de 60,8% em 1890 até atingir 78,7% em 1894, declinando e mantendo-se, porém, num patamar superior ao dos anos 1890/93.

No ano de 1898, as despesas com a dívida pública absorveram 53,2% dos gastos totais daquele ano.

Os gastos alocados em “outras compras de bens e serviços”, em grande parte, foram absorvidos com o custeio das ferrovias, conforme pode ser comprovado nos dados do anexo deste estudo.

Os ministérios responsáveis pela maior massa de recursos foram o Ministério da Fazenda, em todo o período, seguido pelo da Agricultura, nos anos de 1890 a 1893, e o da Indústria, Viação e Obras Públicas, nos restantes.

O Ministério da Agricultura, além de suas funções específicas, desempenhava as de um verdadeiro ministério de obras públicas. A ele estavam confiadas a construção de ferrovias, portos, saneamento etc. Foi extinto a partir de 1893, aparentemente por proposta de Rui Barbosa, durante sua gestão como Ministro da Fazenda, e recriado em 1909, temporariamente, no período presidencial de Afonso Pena. Em sua substituição foi criado o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas.

Desapareceram, à mesma época, os Ministérios do Interior e da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. As funções destes foram redistribuídas entre o Ministério da Justiça, já existente então, e o novo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas.

Os dispêndios com a dívida pública figuravam em mais de um ministério, não estando totalmente centralizados no da Fazenda. Constituíam, não obstante, a categoria de despesa mais elevada, seguindo-se às despesas de consumo. Após 1891, decresceu em importância, em termos relativos e até mesmo em níveis absolutos em 1894, ano mais agudo da crise militar. Entretanto, em 1898 constituiu a principal despesa do orçamento, chegando a quase seis vezes o valor corrente do ano anterior, o mais elevado até então, atingindo 53,2% da despesa total.

Um crédito extraordinário foi aberto no Ministério da Fazenda, para fazer frente ao pagamento da “responsabilidade assumida pelo Tesouro proveniente da diferença das emissões bancárias, inclusive as de bônus e os lastros dos depósitos dos Bancos,”¹ e representou 84,6% da receita do exercício. Elevava-se, assim, o saldo orçamentário em nível superior ao valor da receita (Cr\$ 344.060 contra Cr\$ 324.053).

A situação do Tesouro era de tal forma precária que o governo viu-se obrigado a negociar um *funding loan*.

A formação bruta de capital fixo ocupava o terceiro lugar em importância relativa nos dispêndios, variando de 10,8% da despesa em 1890 para 3,2% em 1897.

¹ *Balanços Gerais da União* exercício de 1898, p. 357.

Do ponto de vista setorial, maior ênfase foi concedida, em quase todo o período, aos transportes e comunicações.

A execução de um plano ferroviário traçado pelo governo provisório constituiu a parcela isolada mais significativa dos gastos em investimentos. Todavia, tal programa sofreu descontinuidade em seu ritmo em 1897 por causa do plano econômico formulado em 1896 e posto em execução no mesmo ano.

Os subsídios, já naquela época concedidos às empresas de navegação, e as transferências para consumidores ainda eram pouco representativos.

Período 1899/1910

O primeiro quadriênio desse período (1899/1902) que correspondeu ao da presidência de Campos Sales foi, todo ele, marcado pela presença do seu Ministro da Fazenda, Joaquim Murinho, na gestão dos assuntos econômico-financeiros.

A contenção drástica da despesa pública constituiu a parte mais importante da política de combate à inflação, cujo total em valores correntes foi algumas vezes mantido até abaixo dos níveis prevalecentes aos seis anos anteriores (ver Tabela 16).

Tabela 16

Total da Despesa do Governo Federal — 1893/1902

(Em Cr\$ 1,00)

Ano	Valor
1893	300.631
1894	372.751
1895	344.767
1896	368.921
1897	379.336
1898	668.113
1899	295.363
1900	433.554
1901	334.516
1902	297.722

Fonte: Balanços Gerais da União *dos respectivos exercícios.*

Tais resultados, obtidos graças à compressão das despesas em todos os ministérios — notadamente os da Marinha e da Guerra —, chegaram a ser, nestes ministérios, em média inferiores mesmo em valores absolutos correntes do período 1893/98, somente situando-se acima daqueles verificados no primeiro triênio da República. Tal fato pode ocorrer devido à relativa tranqüilidade que reinou à época, em comparação ao período anterior (ver Tabela 17).

Tabela 17

Despesa do Governo Federal segundo a Estrutura Administrativa — 1899/1910

(Em Cr\$ 1,00 Correntes)

Ano	Ministérios							Total
	Justiça	Exterior	Marinha	Guerra	Fazenda	Indústria, Viação e Obras Públicas	Agricultura	
1899	21.433	1.494	25.487	47.810	124.030	75.109		295.363
1900	22.916	2.571	27.500	46.374	242.035	92.158		433.554
1901	23.306	2.886	25.394	44.822	155.934	82.174		334.516
1902	25.661	2.623	24.514	45.970	126.488	72.466		297.722
1903	26.173	3.301	30.487	50.713	164.815	87.691		363.180
1904	38.001	3.718	30.254	53.658	256.028	81.807		463.466
1905	34.702	4.140	28.235	52.095	175.807	79.890		374.869
1906	40.932	7.852	51.137	52.120	179.030	92.346		423.417
1907	49.199	5.345	58.570	57.894	228.390	122.814		522.212
1908	53.116	5.543	59.010	70.727	185.402	137.215		511.013
1909	52.477	5.922	56.000	77.069	187.402	130.871	8.786	518.527
1910	48.898	5.803	60.373	69.260	245.940	172.285	20.921	623.480

Fonte: Balanços Gerais da União dos respectivos exercícios.

A partir da Lei 427, de 9 de dezembro de 1896, os gastos com a dívida pública foram centralizados no Ministério da Fazenda, assumindo o Tesouro a responsabilidade exclusiva dos bilhetes bancários em circulação e regulando sua substituição e o resgate de papel moeda.

A Tabela 18 mostra o dispêndio sob o ângulo das categorias econômicas, um fato mereceu registro especial, pois logrou-se comprimir e manter abaixo dos níveis dos dois anos imediatamente anteriores as despesas de consumo, principalmente as de pessoal, tidas como incomprimíveis ou não-suscetíveis de redução.

Tabela 18

Despesas do Governo Federal segundo Categorias Econômicas — 1897-1902

(Em Cr\$ 1,00 Correntes)

	1897	1898	1899	1900	1901	1902
Despesas de Consumo	288.540	274.669	182.076	228.664	218.287	186.334
Pessoal	106.307	96.382	92.681	90.295	92.847	94.899
Outras Compras de Bens e Serviços	182.233	178.287	89.395	138.329	125.440	91.435

Fonte: Centro de Estudos Fiscais, Ibre/FGV, com base nos Balanços Gerais da União respectivos exercícios.

As transferências para consumidores aumentaram, embora moderadamente, o que representou, em termos relativos, a elevação de sua participação.

A Tabela 19 mostra que os investimentos em capital fixo foram drasticamente reduzidos, notadamente a partir de 1900.

Tabela 19

Estrutura dos Investimentos Públicos — 1899/1902

(Em Cr\$ Correntes)

	1899	1900	1910	1902
Bases e Quartéis	1.194	1.887	1.213	1.885
Construções Diversas	2.484	2.474	2.122	2.890
Equipamentos e Inst.	3.136	2.735	1.911	2.027
Subtotal	6.814	7.096	5.246	6.802
Em % do Total	39,4	64,4	60,2	62,9
Sistema Viário e de Comunicações	8.706	3.099	1.966	2.889
Em % do Total	50,3	28,1	22,6	26,7
Total	17.314	11.015	8.716	10.807

Fonte: Centro de Estudos Fiscais, Ibre/FGV, com base nos Balanços Gerais da União dos respectivos exercícios.

Sua estrutura alterou-se, conferindo relativamente maior peso aos investimentos de natureza militar, construções diversas e aquisição de equipamentos, em contraste com a ênfase no sistema viário e de comunicações do período anterior, com exceção apenas de 1899, quando a construção de ferrovias ainda absorveu parcela ponderável.

A compra de bens pertencentes ao Banco da República, uma fazenda e o prédio da Companhia Mercantil Paulista foram registrados na despesa em aquisição de ativos existentes, em razão da elevação desse tipo de despesa em 1899.

O aspecto mais importante a assinalar no quadriênio Rodrigues Alves (15/11/1902 a 15/11/1906) é, sem dúvida alguma, a grande ênfase dada à expansão e melhoria da infra-estrutura econômica e social do país.

As despesas com formação bruta de capital fixo, que não chegaram a atingir 4%, em média, do dispêndio no Governo de Campos Sales, passaram a situar-se em torno da média de 13%. Em 1904, quando somadas à aquisição de ativos existentes, chegaram a atingir 30%. Outras despesas ligadas a seu programa desenvolvimentista ocultam-se entre as de consumo, por não refletirem expansão os ativos fixos da economia, tais como ensino e profilaxia de endemias.

Quanto à infra-estrutura econômica, o programa concentrou-se no desenvolvimento do sistema portuário em particular, e no do sistema viário em geral.

Uma lei anterior à sua posse autorizava um empréstimo externo, em títulos papel ou ouro “destinado ao melhoramento dos portos da República, que correspondesse, por seus juros e amortizações, às responsabilidades que para cada porto pudessem ser providas pelas taxas que nele fossem cobradas” [ver Bello (1954, p. 204-205)].

Um segundo empréstimo externo era contratado em maio de 1903, garantido pela hipoteca de uma taxa especial de 2% sobre ouro sobre as importações e todas as outras receitas dos portos e docas.

O programa portuário foi iniciado pela remodelação do porto do Rio de Janeiro, que levou à abertura da Avenida Rio Branco, marco inicial de grandes obras urbanísticas. Paralelamente à remodelação da cidade do Rio de Janeiro, empreendiam-se o seu saneamento e o combate a endemias, tais como febre amarela, peste bubônica, cólera, varíola e malária, sob o comando de Oswaldo Cruz (principalmente entre 1903 e 1905). A obrigatoriedade da vacinação chegou a provocar tumultos de rua e até um levante militar, logo sufocados. As campanhas de vacinação e de combate às endemias estenderam-se por todo o território nacional.

O governo emitiu títulos da dívida interna para a encampação de concessionárias de serviços públicos, de portos e estradas de ferro.

De 1903, o valor de Cr\$ 21.861, identificado no *Balanço Geral da União* representando 6% da despesa total, estava registrado em aquisição de ativos existentes, assim distribuídos (ver quadro a seguir):

Encampação da Companhia de Melhoramentos	6.080
Aquisição do Palácio Rio Negro	372
Arrematação do Acervo da Companhia Estrada de Ferro Oeste de Minas	5.409

Em 1904, encampa a Estrada de Ferro Sorocabana e Ituana, despendendo para isso Cr\$ 65.121, ou seja, 14,1% da despesa.

Prossegue o programa de ferrovias, com o objetivo de interligar os estados e constrói açudes, principalmente no Ceará e no Rio Grande do Norte.

A reorganização das forças armadas também mereceu atenção nesse período. A Marinha de Guerra, sobretudo, sofreu remodelação, construindo-se um moderno arsenal nas proximidades do Rio de Janeiro. “Uma lei de dezembro de 1904 autorizava o governo a constituir uma esquadra de 3 couraçados de 12 a 15 mil toneladas, dos mais poderosos da época, três cruzadores de 9.200 a 9.700 toneladas, seis contratorpedeiros, três submarinos, além de outros navios auxiliares” [ver Bello (1954, p. 221)]. Somente em 1906 e 1907, todavia, os gastos com aquisição de navios iriam traduzir-se em elevada percentagem das despesas em Investimentos.

Construiu-se, nesse período, uma fábrica de pólvora. Investiu-se também na implantação da reforma do ensino militar.

Foi no período de Rodrigues Alves que se dirimiu a importante questão de fronteira, com a Bolívia, sobre o território do Acre e que culminou com a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903. Nos termos

deste, o governo brasileiro deveria pagar à Bolívia £ 2.000.000 pelo referido território, além de se obrigar a construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Antes, o *Bolivian Syndicate*, controlador virtual da administração do Acre, fora indenizado pelo governo brasileiro, para rescindir amigavelmente o seu contrato. Identificou-se nos *Balanços Gerais da União*, de 1903, a parcela de Cr\$ 2.366 relativa a esses gastos.

Em 1904 e 1905, foram pagas a primeira e a segunda prestação à Bolívia, pela aquisição do território, nos valores, convertidos à moeda nacional, de Cr\$ 19.684 e Cr\$ 15.102, respectivamente. Essas foram as únicas parcelas que se conseguiu isolar, a despeito de constar na Introdução ao Relatório do Ministro da Fazenda, de 1908, que as indenizações à Bolívia, no valor de £ 2.005.000, foram pagas entre 1903 e 1908.

Os dados da Tabela 20 ilustram a ordem de prioridade setorial conferida aos Investimentos, e sua importância no total do dispêndio.

Tabela 20

Estrutura dos Investimentos Públicos e sua Participação no Total do Dispêndio — 1903/06

	1903	1904	1905	1906
1. Investimentos em Construções	84,2	93,0	87,4	59,4
Portos, Canais, Dragagem	43,2	70,1	42,1	21,3
Ferrovias	13,6	6,4	15,4	14,6
Bases e Quartéis	8,0	4,9	5,8	3,9
Açudes, Barragens, Irrigação	2,1	1,4	3,8	3,7
Outros	17,3	10,2	20,3	15,9
2. Equipamentos e Instalações	15,8	7,0	12,6	40,6
3. Total	100,0	100,0	100,0	100,0
4. Investimentos/Total da Despesa	9,0	16,6	14,2	13,6

Fonte: *Centro de Estudos Fiscais, Ibre/FGV*.

A dívida pública absorveu cerca de 1/4 dos dispêndios em todo o período correspondendo, em sua maior parte, aos juros da dívida interna e externa.

A participação dos subsídios e das transferências manteve-se mais ou menos constante, com uma ligeira tendência a decréscimo em relação ao quadriênio anterior.

As despesas de consumo foram comprimidas, mantendo-se em torno de uma média de 55%, inferior à do período Murinho.

Quanto à estrutura administrativa, os Ministérios da Fazenda e da Indústria, Viação e Obras Públicas, juntos, concentraram cerca de 70% da despesa, enquanto os ministérios militares, não obstante suas realizações, não chegaram a atingir 25% do total.

Tendência semelhante quanto aos gastos dos ministérios militares foi observada no período presidencial de Afonso Pena (15 de novembro de 1906 a 14 de junho de 1909).

Em seus dois anos e meio de governo, o Presidente Afonso Pena mantém elevado o ritmo da formação de capital pelo setor público, a exemplo do seu antecessor (ver Tabela 21).

Tabela 21

Estrutura da Formação de Capital segundo Principais Setores — 1908/10
(Em % do Total)

	1907	1908	1909	1910
1. Construções	74,1	87,5	94,8	96,6
Portos, Canais, Dragagem	31,5	23,8	30,9	25,0
Ferrovias	12,7	7,7	33,6	53,6
Água e Esgotos	11,8	28,3	4,2	1,0
Bases e Quartéis	4,2	8,5	9,3	6,8
Escolas, Universidades etc.	3,9	3,7	4,1	1,1
Açudes, Barragens, Irrigação, Saneamento	2,1	3,2	1,6	0,9
Outras	7,7	12,3	11,1	8,2
2. Equipamentos e Instalações	25,9	12,5	5,2	3,4
3. Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro de Estudos Fiscais, Ibre/FGV.

Os investimentos continuam a privilegiar sobretudo o programa de expansão e melhoramento das instalações portuárias e as ferrovias. Completaram-se as ligações ferroviárias interestaduais São Paulo-Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro-Espírito Santo. Aceleraram-se as construções da Estrada de Ferro Central do Brasil, rumo ao rio São Francisco e da Noroeste do Brasil, rumo a Mato Grosso.

Desenvolve-se a obra do Marechal Rondon, estendendo linhas de comunicação telegráfica nas selvas de Mato Grosso e da Amazônia, paralelamente à catequese das tribos selvagens da região. Mantiveram-se os investimentos na área militar com a aquisição de navios, em 1907. Sustentou-se o programa de açudagem e foram intensificados os gastos com abastecimento de água, aliás, os mais elevados registrados em todo o período republicano analisado no presente trabalho.² Os gastos com a construção de estabelecimentos de ensino, que registraram valores mínimos nos períodos anteriores, foram bem maiores neste período.

Outra preocupação do governo na época dizia respeito ao povoamento e colonização de terras, alargando a fronteira de ocupação geográfica, e com a fixação do colono europeu. A fim de incentivar a vinda de imigrantes, criou um departamento de “povoamento do solo”.

² Segundo a Mensagem Presidencial de 1909, foram iniciadas em 1906 e concluídas em 1908 obras de abastecimento de água da Capital Federal.

A participação das despesas com a dívida pública continuou elevada, porém um pouco abaixo dos anos anteriores (de cerca de 25% para 20,7%), ainda em função dos juros.

A posição relativa dos subsídios e transferências continuou em declínio, situando-se abaixo de 4% do total, enquanto as despesas de consumo continuavam pouco abaixo de 60%.

Com a morte de Afonso Pena, sucedeu-o Nilo Peçanha, cujo período de governo estendeu-se de meados de 1909 a fins de 1910.

No que se refere às tendências e estrutura do dispêndio, em suas linhas gerais, não há considerável desvio em relação ao governo anterior. Dá continuidade aos programas de Afonso Pena, mantendo elevada a participação da formação de capital e prosseguindo na expansão dos portos, ferrovias e reequipamento da Marinha (ver Tabela 21).

Em 21 de outubro de 1909 foi criada a Inspetoria Federal de Obras contra as Secas, para intensificação e racionalização dos programas de açudagem, poços e irrigação.

Na Mensagem Presidencial de 1909 foram destinados recursos para o início das obras de saneamento da Baixada Fluminense e no setor de saúde pública reorganizaram-se os serviços sanitários a cargo da União.

Digna de registro foi a antecipação, em um ano, do prazo da amortização da dívida externa, em relação ao contrato do *funding loan*, elevando com isso, substancialmente, a participação da dívida pública no total do dispêndio: 20,7% em 1907 e 1908 para 24,6% e 27,1% em 1909 e 1910, respectivamente.

Período 1911/1922

A presidência de Hermes da Fonseca (fins de 1910 a fins de 1914) começou sob um clima de forte tensão política, após a primeira campanha eleitoral verdadeiramente oposicionista empreendida por Rui Barbosa. O ambiente da época foi realmente bastante agitado.

Nos primeiros dias de seu governo, irrompeu uma revolta naval que, mesmo que temporizada inicialmente, teve que ser reprimida.

Sob o pretexto de acabar com as oligarquias, os governos estaduais foram derrubados. As cidades de Manaus e Salvador foram bombardeadas; sucedem a Revolução de Juazeiro comanda pelo famoso Padre Cícero e a Campanha do Contestado, liderada por um fanático, na zona limítrofe do Paraná e Santa Catarina. No último caso, uma divisão de 6 mil homens teve que ser enviada para debelar a insurreição que já durava três anos.

Assim, o Presidente Hermes da Fonseca foi obrigado a recorrer várias vezes ao estado de sítio.

Esse clima de intranqüilidade constatado em sua administração distorceu as previsões orçamentárias da despesa, mas não impediu que o governo prosseguisse no seu programa de obras públicas, elevando as despesas com formação de capital fixo a índices até então inatingidos, absorvendo 20% a 24% da despesa (ver Tabela 22).

Tabela 22

Formação Bruta de Capital Fixo segundo Setores — 1911/14

(Em % do Total)

	1911	1912	1913	1914
1. Construções	85,8	84,0	90,1	93,8
Ferrovias	53,8	57,2	40,3	52,0
Portos, Canais, Dragagem	18,1	9,7	32,4	34,0
Açudes, Barragens, Irrigação, Saneamento	2,2	5,8	4,1	2,4
Bases e Quartéis	4,3	3,5	0,4	0,6
Outras	7,4	7,8	12,9	4,8
2. Equipamentos e Instalações	14,2	16,0	9,9	6,2
3. Formação Bruta de Capital Fixo/Despesa Total	20,3	24,0	21,8	21,5

Fonte: Centro de Estudos Fiscais, Ibre/FGV, com base nos Balanços Gerais da União dos respectivos exercícios.

Maior prioridade foi concedida à extensão dos ramais ferroviários, seguindo-se em importância o programa portuário que, na época, abrangia as cidades de Salvador e Recife. Foi intenso o programa de açudagem, principalmente em 1912. Prosseguiram as obras de extensão de linhas telegráficas, de saneamento da Baixada Fluminense, e a construção de bases e quartéis, assinalando-se a do forte de Copacabana.

Com a responsabilidade de executar os investimentos, o Ministério da Viação e Obras Públicas chegou a atingir 35% (1912) do total destas despesas, quando nunca havia sequer se aproximado de 28% em todo o período anteriormente analisado. As despesas de consumo não chegavam a exceder a casa dos 55%. O pagamento da dívida pública foi honrado e sua participação ficou inferior ao da formação de capital, fato que não ocorrera antes.

Não obstante, novos empréstimos externos haviam sido contraídos. Uns destinados à política de sustentação dos preços do café, outros, ao financiamento das obras públicas, principalmente portos e ferrovias. Para o financiamento dos portos e ferrovias, além dos empréstimos externos o governo também viu-se obrigado a emitir títulos da dívida interna.

Vendo-se em dificuldades financeiras para cumprir os compromissos da dívida externa oriundos dos vários empréstimos contraídos a partir de 1903, para obras e inversões de infra-estrutura (1908, 1909, 1910, 1911, 1913), daqueles contraídos

antes do *funding loan* de 1898 — da amortização dos títulos emitidos em cumprimento deste último —,³ Hermes da Fonseca foi forçado a recorrer, em seu último ano de governo, à negociação de um segundo *funding loan* com os credores estrangeiros.

O empréstimo de 14 milhões de esterlinos — foi contratado condicionando o pagamento de juros e a amortização do principal da dívida externa em três e 13 anos, respectivamente.

Do período 1915/22, correspondente aos mandatos presidenciais de Wenceslau Braz, Delfim Moreira e Epitácio Pessoa, pouco se sabe a respeito da estrutura da despesa efetivamente realizada, por falta de disponibilidade dos balanços gerais da União. Por esse motivo e conhecendo o montante global da despesa efetuada (série retrospectiva publicada nos *Balanços Gerais da União*, de 1964), extrapolou-se meramente a estrutura dos orçamentos. Tal procedimento foi adotado, quer para as estimativas sob a ótica da estrutura administrativa, quer para a de categorias econômicas (ver Tabela 23).

Tabela 23

Despesa do Governo Federal segundo a Estrutura Administrativa — 1911/22
(Em Cr\$ 1,00 Correntes)

Ano	Ministérios						Indústria, Viação e Obras Públicas	Total
	Justiça	Exterior	Marinha	Guerra	Agricultura	Fazenda		
1911	7,4	0,9	9,4	13,2	4,2	36,0	28,9	100,0
1912	7,2	0,9	9,3	12,2	4,8	30,5	35,1	100,0
1913	6,9	1,1	7,8	11,4	4,5	39,3	29,0	100,0
1914	7,1	1,0	7,1	10,5	2,5	41,4	30,4	100,0
1915*	7,9	1,3	6,8	12,1	2,1	46,2	23,6	100,0
1916*	7,5	1,1	5,9	10,8	2,4	47,3	25,0	100,0
1917*	7,4	1,0	6,0	10,4	2,5	45,5	27,2	100,0
1918*	7,6	1,0	7,0	11,7	3,2	36,4	33,1	100,0
1919*	7,9	1,2	7,7	12,2	4,3	33,1	33,6	100,0
1920*	8,1	1,3	6,9	15,3	4,6	30,8	33,0	100,0
1921*	8,3	1,2	5,9	12,3	4,1	32,0	36,2	100,0
1922*	8,3	1,2	5,9	12,3	4,1	32,0	36,2	100,0

* Estimativas dos autores.

A julgar, contudo, pelas indicações contidas nos Relatórios dos Ministros da Fazenda da época e nas obras de Pandiá Calógeras, as despesas com formação do capital mantiveram-se em nível elevado.

Com referência ao quadriênio 1914/1918, Calógeras, ao condenar os excessos de gastos em que incorria o Ministério da Viação, referiu-se ao “(...) delírio de construções de vias férreas e de linhas telegráficas e de estradas de rodagem (...) sem embargo de estarmos apenas saindo da moratória e com a preocupação

³ *Relatório* do Ministro da Fazenda de 1914.

máxima da guerra a polarizar forçosamente todos os nossos pensamentos e todos os sacrifícios” [ver Calógeras (1933, p. 128)]. E ainda: “Nas obras contra a seca, que apesar das premências financeiras, e uma vez vendida a ameaça da crise climática de 1915, ainda continuaram a ser executadas, pois a política partidária de certos Estados se faz com linhas telegráficas, açudes, estradas de rodagem e vias férreas, tudo em nome do flagelo cósmico transformado em pretexto para eternizar concessões da União aos Estados que vivem da seca” (*op.cit.*, p. 130).

Com efeito, as estimativas indicavam elevada participação do Ministério da Viação nas despesas, principalmente em 1914 (30,4%) e 1918 (33,1%). Não obstante, nos anos intermediários, isto é, 1915 a 1917, o referido ministério parece ter sido sujeito à compressão geral das despesas, caindo seus gastos em valores absolutos e relativos.

O mesmo autor menciona várias vezes a importância do cumprimento das obrigações oriundas dos serviços da dívida pública, a fim de que o governo não viesse, ele próprio, por inadimplência, vedar o acesso a essa fonte de recursos,⁴ bem como as dificuldades que teve de enfrentar, como Ministro da Fazenda, para manter em dia tais compromissos. O prazo de carência para o pagamento de juros em virtude do *funding* vencia em 1917. Assim, a participação da Dívida Pública passou de uma média de 20% no período 1911/14 para 32% em 1915/18. Neste último, a média estimada da participação dos investimentos foi da ordem de 24%, inferior, portanto, à da dívida pública.

A julgar pelas estimativas, as despesas de consumo é que teriam sido fortemente comprimidas, principalmente de 1916 a 1918, numa tentativa de compensar a expansão nas rubricas acima referidas, bem como nas transferências.

Com referência ao período presidencial de Epitácio Pessoa, o próprio Pandiá Calógeras fez menções elogiosas ao esforço despendido na modernização das instalações e reorganização dos serviços da Marinha e da Guerra; no avanço das obras públicas em geral e em particular das vias férreas e telégrafos. Quanto às obras contra as secas, que parecem ter então merecido prioridade, testemunha: “Pela primeira vez, o serviço contra as secas era dotado com os recursos convenientes e a terrível interrogação sobre esse flagelo periódico encontrava quem inquirisse sistematicamente de sua essência, e soluções eram achadas, como o haviam sido no plano de 1909, abandonado em má hora, e felizmente retomado pelo governo do presidente Epitácio”.

Nesse período, ou seja, 1919/22, estimou-se que a formação bruta de capital fixo tenha dado origem a cerca de 25% das despesas, em média; a dívida pública, a 24%, sendo que nos dois últimos anos (1921 e 1922), situa-se em 21% (participação inferior à da formação de capital); as despesas de consumo manifestavam tendência crescente, absorvendo, em média, 44% contra 36% no quadriênio 1914/1918. Em compensação estabilizava-se a participação das

⁴ Ver, por exemplo, *op. cit.*, p. 219 e seguintes, e do mesmo autor: *Estudos Históricos e Políticos*, Cia. Editora Nacional, São Paulo, p. 556.

transferências em torno da média de 7% nos dois períodos, manifestando, contudo, tendência a queda nos dois últimos anos do período.

Período 1923/1930

O país encontrava-se sob forte tensão política que já vinha se exacerbando desde a campanha eleitoral, quando tomou posse, na Presidência da República, Artur Bernardes (15/11/1922 a 15/11/1926). Governou quase todo o quadriênio em estado de sítio, em meio a lutas partidárias e represálias aos governos estaduais não alinhados à sua política.

Reprimiu a revolução que estourou em São Paulo e que teve repercussão sob forma de motins no Amazonas, Pará, Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Sul, a bordo do encouraçado São Paulo e, também, na Região das Missões; e ainda a agitação levada a quase todo o território nacional pela “Coluna Prestes”.

Sob esse clima, a manutenção da ordem pública passou a ter prioridade, não sendo de surpreender a elevação da despesa com os ministérios políticos e militares e conseqüente expansão das despesas de consumo. Reduziu a um mínimo as despesas com formação de capital.

As despesas de consumo elevaram-se de 44% no quadriênio anterior para 62%. A formação bruta de capital fixo caiu da média de 25% para a de 6%.

Comparando-se as estimativas da formação de capital no período Delfim Moreira/Epitácio Pessoa com aquelas relativas ao Governo Artur Bernardes, pode-se ter uma idéia de quão drásticos foram os cortes nessa categoria de despesas (Tabela 24):

Tabela 24

Formação Bruta de Capital Fixo — 1919/22 e 1923/26

Ano	Valor
1919	239.563
1920	295.728
1921	330.533
1922	367.163
1923	52.422
1924	91.850
1925	125.515
1926	151.218

Por outro lado, reiniciava-se o pagamento com o serviço da dívida, suspenso pelo segundo *funding*, passando sua despesa total a absorver, em média, 27%.

As dificuldades financeiras que daí advieram serviram para justificar, em 1923, a redução dos gastos nas construções de estradas de ferro, segundo o *Relatório* do Ministro da Fazenda daquele ano. O de 1924 faz referência à construção de alguns

trechos ferroviários e pontes, nas estradas de ferro São Luiz-Teresina, Mossoró, E. F. Goiás, *Great Western*, mencionando também a conclusão do açude Acarapé do Meio e o prosseguimento da construção das barragens de Orós e Pilões. Os dados revelam que, de fato, 1924 foi o ano de gastos mais elevados em açudagem, no quadriênio. Porém, em 1925, foi extinta a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste Brasileiro, tendo sido paralisadas todas as construções. Paralisou-se, então, a construção da grande barragem de Orós, que só foi concluída nos anos 60. Os serviços contra a seca limitaram-se à administração e conservação das instalações das grandes barragens, à conservação e exploração dos açudes públicos e perfuração de poços.

O *Relatório* do Ministro da Fazenda, de 1925 dá conta de que houve preocupação com o aparelhamento das estradas de ferro e de que foram realizadas obras portuárias em Fortaleza, Natal, Recife, Aracaju, Salvador, Ilhéus, nos Estados do Rio de Janeiro, Paraíba e Rio Grande do Sul e na cidade do Rio de Janeiro e também com o abastecimento de água e a ampliação da rede de esgotos da capital.

Os dados que detalham a estrutura dos investimentos na Tabela 25 confirmam as referências contidas nos mencionados relatórios:

Tabela 25

Estrutura dos Investimentos Públicos Federais — 1923/26

	(Em Cr\$)			
	1923	1924	1925	1926
Construções	29.717	87.025	116.774	146.384
Portos, Canais, Dragagem	-	3.106	7.353	9.504
Açudes, Barragens, Irrigação	720	23.179	3.455	4.031
Ferrovias	23.877	45.778	98.586	123.870
Outras	5.120	14.960	7.380	8.979
Equipamentos + Investimentos	22.705	4.825	8.741	4.834
Total	52.422	91.850	125.515	151.218

Em 1926, o Brasil contraía um empréstimo de US\$ 60 milhões nos Estados Unidos, para liquidação da dívida externa que onerava o orçamento.

Do ponto de vista da despesa pública, o fato marcante da administração Washington Luís (15 de novembro de 1926 a outubro de 1930) foi a ênfase conferida à construção de rodovias e o estabelecimento das bases para uma política rodoviária nacional. Daí ter ficado seu período governamental associado ao *slogan*: “Governar é abrir estradas”.

Não obstante, a média da participação dos investimentos federais na despesa foi bastante baixa, não chegando a 5% (4,6%), inferior, portanto, à do período Artur Bernardes (6%). Apesar disso, a construção de rodovias teve, pela primeira vez, realmente expressão. Sua importância de então só veio a ser superada com a atuação do DNER, criado em 1937.

As informações estatísticas sobre a estrutura dos investimentos públicos federais evidenciavam a prioridade absoluta conferida aos investimentos no setor

transporte e, em particular, aos rodoviários, principalmente a partir de 1928, quando se delineia o programa administrativo de Washington Luís, uma vez que os gastos de 1927 se baseavam em orçamento elaborado sob a administração anterior.

A Lei 5.141, de 5 de janeiro de 1927, todavia, já preparava terreno para a execução do programa rodoviário, ao criar o Fundo Especial para Construção e Conservação das Estradas de Rodagem, constituído através de um adicional de 20% *ad valorem* sobre os impostos de importação para consumo, a que estavam sujeitos os automóveis, auto-ônibus, pneumáticos etc. e de \$ 060 por quilo de gasolina e \$ 050 por quilo de acessórios de automóveis.

A Lei 5.525, de 5 de setembro de 1928, permitiu contrair um empréstimo interno por meio de apólices denominadas Obrigações Rodoviárias no valor nominal de 1:000\$000, a juros máximos de 5%, amortizáveis em 20 anos, à razão de 5% a.a., que seria destinado à construção e conservação de estradas de rodagem.

A emissão desses títulos foi feita de modo que o serviço anual de juros e amortização do total em circulação não fosse superior à quantia votada anualmente para o orçamento do Fundo Especial para a Construção e Conservação de Estradas de Rodagem. A emissão de apólices constituiu um adiantamento sobre o fundo especial, tendo sido financiado por este. A idéia era de que as rendas geradas da União não fossem afetadas, para que as outras obras não sofressem suspensão no seu ritmo.

Foi nesse período de governo que se iniciou a construção das grandes estradas Rio-São Paulo e Rio-Petrópolis, que se estenderia a Belo Horizonte. A idéia era partir da capital rumo aos estados, o que viria estimular as administrações estaduais a também construírem rodovias.

Os gastos com os serviços da dívida externa elevaram-se bastante entre 1927 e 1929, comparativamente aos anos anteriores. Como medida complementar à sua política monetária, Washington Luís contraiu, logo no início do seu governo, um empréstimo externo para resgatar a dívida flutuante deixada por Artur Bernardes. Os compromissos de novos empréstimos externos que se seguiram e os serviços do *funding* elevaram a despesa da dívida, que de 23,9% no último ano da administração anterior passou a absorver 20,7%, 33,0%, 30,2%, em 1927, 1928 e 1929, respectivamente, da despesa total. A paralisação da entrada de capitais em virtude da Grande Depressão e a crise cambial e monetária que se seguiu opuseram obstáculos ao cumprimento dos compromissos da dívida, levando à redução de suas despesas e à queda de sua participação para apenas 16,7% em 1930. No ano seguinte, ou seja, 1931, negociava-se o terceiro *funding*.

A tranquilidade política que reinou durante a maior parte da administração Washington Luís permitiu certa redução na despesa do Ministério da Guerra. A partir disso, foram suprimidos vários cargos, em 1928, como medida de economia orçamentária, o que fez com que os dispêndios em consumo se reduzissem em contraposição ao ano anterior, não só em valores absolutos, como relativos.

Em 1929, todavia, houve aumento dos vencimentos do funcionalismo, na razão de 100% sobre os níveis vigentes em 1914, o que fez com que novamente se elevasse a participação das despesas de consumo. Estas, por sinal, apesar das flutuações assinaladas, mantiveram-se bem elevadas no período, atingindo 74% em 1930, em conseqüência da crise política.

Período 1930/1945

A Revolução de 1930 antecipa para 24 de outubro a sucessão presidencial que se daria em 15 de novembro, instalando-se o Governo Provisório que iria até 1934.

O ano de 1930 será considerado uma vez mais na análise, pois houve desde logo alterações na estrutura administrativa. Foram então criados o Ministério da Educação e Saúde e o do Trabalho, Indústria e Comércio.

As decisões quanto a problemas de educação e do trabalho estavam, até então, afetas praticamente só aos estados, mas com a criação dos dois novos ministérios passaram à competência federal.

O primeiro titular do Ministério do Trabalho, Lindolfo Collor, do Rio Grande do Sul, iniciou as normas jurídicas sobre nacionalização do trabalho, salário mínimo, carteira profissional e sindicalização. São logo instituídas as Juntas de Arbitramento e o Tribunal do Trabalho.

O Ministério de Educação e Saúde pouco fez inicialmente em termos de reformas.

Os dois novos ministérios experimentaram logo expansão em suas despesas, como aliás seria de se esperar. Não obstante, as despesas de todos os demais ministérios foram comprimidas em 1931. Em conseqüência, a despesa total caiu relativamente ao ano anterior.

Conforme assinalado anteriormente, as despesas de consumo haviam se elevado muito em 1930, não só em decorrência do aumento concedido ao funcionalismo em 1929, como também da agitação política precedendo as eleições e culminando com a revolução.

Em consonância com as idéias do Ministro da Fazenda, J. M. Whitaker, o equilíbrio orçamentário deveria ser restabelecido. Como a elevação da arrecadação tributária era praticamente inviável em face da depressão e a despeito das tentativas de aumento dos impostos, a alternativa era a compressão das despesas.

Todas as categorias econômicas da despesa sofreram, conseqüentemente, redução, excetuadas apenas as de transferências e da dívida pública.

As despesas de consumo caíram de 74,3% em 1930 para 55% em 1931; os investimentos foram reduzidos em quase 50% relativamente ao ano anterior.

Os serviços da dívida externa absorveram grande parcela da despesa, apesar de os pagamentos da amortização de alguns empréstimos terem sido suspensos em agosto, em face da escassez de reservas cambiais. Foram iniciadas, em seguida, negociações para um terceiro *funding*, tendo se consolidado a dívida externa de acordo com o Decreto 21.113, de 2 de março de 1932.

Em 1931, contrariando a posição de Washington Luís que se recusava a fazer a União intervir no problema do café, deixando essa política aos estados produtores, é criado o Conselho Nacional do Café, trazendo a política cafeeira mais uma vez para o âmbito da União.

Esse órgão procedeu, inicialmente, à compra direta de estoques para destruição, passando posteriormente ao regime das “quotas de sacrifício”, transformando-se o Conselho em Departamento, subordinado ao Ministério da Fazenda.

Em fins de 1931, Osvaldo Aranha assumiu a Ministério da Fazenda, permanecendo até meados de 1934.

Em 1932 as despesas de Investimentos mais que duplicaram, relativamente ao ano anterior, assumindo o maior valor global desde 1923. J.M. Bello sugere que nesse particular o Ministro Aranha teria sido influenciado pelas idéias do *New-Deal*, o que, todavia, não foi confirmado nos documentos da época, como o *Relatório* do Ministro da Fazenda.

A Revolução de 1932 obrigou a uma enorme expansão dos gastos dos ministérios militares que, juntamente com a elevação das despesas do Ministério da Viação, foram os principais responsáveis pelo aumento das despesas e do déficit. Este teria contribuído para a recuperação da economia brasileira dos efeitos da Grande Depressão.

As despesas de consumo refletem o aumento dos gastos correntes com a revolução, situando-se em 77,3% contra 55% da despesa do ano anterior.

Como passos iniciais para a volta ao regime constitucional, foram criadas comissões para a elaboração do código eleitoral e organizada a Justiça Eleitoral, com Tribunais Regionais em cada estado e um Tribunal Superior no Distrito Federal.

Após a Revolução Constitucionalista de 1932, processaram-se as eleições para a Constituinte, que foi integrada por 300 representantes.

Em 1933, o Ministério da Agricultura sofre uma grande reorganização, definida pelo Decreto 22.338, de 11 de janeiro de 1933. A partir de então, são elaborados o Código de Águas (Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934), com base nos estudos do Departamento Nacional da Produção Mineral, criado pelo Decreto 23.016, de 28 de julho de 1933; o Código de Caça e Pesca (de 2 de janeiro de 1934), seguindo-se a criação da Diretoria de Caça e Pesca; e o primeiro Código de Minas

(Decreto 24.642, de 10 de julho de 1934). Essa reorganização refletiu-se em aumentos nas despesas do ministério, a partir de 1934.

O Decreto 22.626, de 7 de abril de 1933, conhecido como “Lei contra a usura” instituía moratória de 10 anos aos lavradores para o pagamento de suas dívidas. Mais tarde, porém, o governo tomou medida mais drástica, através do Decreto 23.533, de 1º de dezembro de 1933, reduzindo em 50% as dívidas dos agricultores e obrigando-se a indenizar os credores nos 50% restantes com títulos da dívida pública. Essa medida parece ter contribuído para elevar as despesas com a dívida pública, quando do resgate dos referidos títulos.

Em 1934, reiniciaram-se os pagamentos da dívida externa os quais foram, todavia, suspensos, de 1937 a março de 1940.

Há uma provável distorção na distribuição da despesa nos anos de 1933 e 1934, pelo fato de a execução orçamentária desses exercícios coincidirem com o ano civil, daí as estimativas visando restabelecer a coincidência.

Os investimentos, que continuavam a ser elevados em 1933, caíram daí em diante a níveis inferiores aos estimados para esse ano, até 1938.

A tendência intervencionista tomou grande impulso nos anos 30, valendo-se o governo, para tanto, da fórmula da criação de autarquias, ou seja, entidade de administração descentralizada. Esse fenômeno não pode ser apreendido em sua totalidade através da presente análise, porquanto não foi possível incorporar a atividade financeira desses órgãos à série estatística, a não ser a dos que integraram o sistema da Previdência Social.

Por esse motivo, e para que se possa ter uma idéia dessa tendência intervencionista, encontram-se arrolados no Anexo 2 as autarquias criadas no Período Vargas, e sumariadas as suas finalidades.

O ano de 1937 marca o fim do breve período constitucional iniciado em meados de 1934. Mas é em 1938 que se iniciam, propriamente, os efeitos do regime de exceção inaugurado com a outorga da Carta de 1937, e que irá até 1945. Esta confere ao presidente poderes discricionários para “a organização do Governo e da administração pública”.

Foi em função dessa prerrogativa que se expandiu consideravelmente a estrutura da administração, com a criação de novos órgãos.

Passam a figurar nos *Balanços Gerais da União*: a Presidência da República, a partir de 1937; o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Conselho Federal de Comércio Exterior e o Conselho de Segurança Nacional, a partir de 1938; o Conselho de Imigração e Colonização e o Conselho Nacional do Petróleo, a partir de 1939; o Departamento de Imprensa e Propaganda, o Conselho Nacional de Águas e Energia, o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, a partir de 1940; O Ministério da Aeronáutica e

a Comissão de Defesa da Economia Nacional, a partir de 1941: a Comissão Especial Revisora das Concessões de Terras Fronteiriças figura apenas em 1942; a Coordenação da Mobilização Econômica e a Comissão Central de Requisições, a partir de 1944.

Embora esses órgãos não representassem muito do ponto de vista da despesa orçamentária, abriam consideravelmente o leque da intervenção governamental.

Foi da maior importância, do ponto de vista da administração pública, a criação do Dasp, já prevista na Constituição de 1937, e cujas atribuições seriam as seguintes:

- a) estudo das repartições com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as reformas de que necessitavam;
- b) elaboração da proposta orçamentária anual; e
- c) fiscalização da execução orçamentária.

A alegada necessidade da intensificação dos instrumentos de defesa e segurança interna constituiu elemento ponderável da elevação das despesas públicas entre 1937 e 1942. Esse aumento de gastos foi reforçado com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, crescendo as despesas dos ministérios militares.

A partir de 1939, é instituído o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Sua implementação traduz-se em enorme aumento das despesas com formação bruta de capital fixo.

No plano especial incluíam-se entre outros investimentos, como o reequipamento da defesa, aqueles ligados à construção da Siderúrgica Nacional e da Fábrica Nacional de Motores.

Somente até 1933 predominam os investimentos no sistema viário, açudagem etc., ou seja, nos setores tradicionais em que o setor público costuma investir.

De 1931 a 1933 e em 1936, quando se registraram secas no Nordeste, a participação dos dispêndios em açudagem elevou-se.

Verificou-se, ainda, a inclusão de dispêndios importantes em alguns anos, com a construção de escolas e aeroportos.

De 1934 em diante, diversifica-se totalmente a estrutura dos investimentos, devido à concentração na rubrica residual “outras construções”. É bem verdade que essa concentração pode representar, em parte, apenas dificuldades encontradas na discriminação dos gastos. Porém, de 1939 em diante, grande parte dos investimentos realizados em empresas governamentais e sociedades de economia mista está contida naquela rubrica.

Se nos anos 30 a intervenção estatal foi realizada através das autarquias, nos anos 40 ela se manifesta no papel do estado produtor direto de bens e serviços: a atividade empresarial.

ANEXO 1

Intervenção do Estado através das Autarquias Federais

As primeiras autarquias criadas até 1945 foram grupadas segundo suas finalidades gerais e estão acompanhadas de um pequeno relato de sua atuação.

Autarquias de Economia Popular, Crédito e Financiamento

Caixa de Construção de Casas do Ministério da Guerra

Caixa de Construção de Casas do Ministério da Marinha

Autarquias de Intervenção Econômica

Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)

Instituto Nacional do Mate (INM)

Instituto Nacional do Sal (INS)

Instituto Nacional do Pinho (INP)

Caixa de Crédito da Pesca (CCP)

Comissão Executiva dos Produtos de Mandioca

Autarquias Culturais e de Investigação Científica

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Universidade do Brasil

Autarquias Corporativas: Fiscalização de Atividade Profissional

Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Crea)

Conselho Federal de Contabilidade (CFC)

Conselho Federal de Medicina (CFM)

Autarquias de Exploração Industrial e de Execução de Obras Públicas

Comissão de Marinha Mercante (CMM)

Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)

Autarquias de Previdência Social

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM)

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC)

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB)

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)

Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase)

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transportes e Cargas (Iapetc)

Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps)

Caixa de Aposentadoria e Pensões

1 - Autarquias De Economia Popular, Crédito e Financiamento

1.1 - Caixa de Construção de Casas do Ministério da Guerra

Criada pelo Decreto 21.541, de 16 de junho de 1932, e organizada como entidade autônoma pelo Decreto 20.175, de 11 de dezembro de 1945, tem por objetivos adquirir, construir e reconstruir casas destinadas à moradia das famílias dos oficiais do exército e dos funcionários do Ministério da Guerra, bem como encampar hipotecas desses oficiais e funcionários.

Dispõe, para tal, dos seguintes fundos:

- a) quantia fixada anualmente pelo governo no orçamento do Ministério da Guerra;
- b) 50% das rendas provenientes de aluguéis das casas; e
- c) recursos que a comissão superior de economia e finanças do Ministério da Guerra destinar para este fim, das rendas que lhe cabe empregar.

1.2 - Caixa de Construção de Casas do Ministério da Marinha

Criada pela Lei 188, de 15 de janeiro de 1936, a caixa tem por finalidade a aquisição de moradia própria por oficiais e suboficiais da Marinha, concedendo, para este fim, financiamento sob condições especiais de juros e de prazo de resgate.

São recursos da caixa:

- a) quantia fixada anualmente pelo governo, no Ministério da Marinha, para este fim; e
- b) 50% das rendas dos aluguéis das casas.

2 - Autarquias de Intervenção Econômica

2.1 - Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)

A criação de um órgão autárquico para traçar uma política a ser seguida pela produção açucareira foi precedida por diversos diplomas legais que visava corrigir excessos de oferta, como o Decreto 20.401, de setembro de 1931, determinando que 105 das quantidades produzidas fossem retidas nas usinas. As disparidades de custo de produção entre as usinas do Nordeste e do Centro-Sul foram objeto do Decreto 20.761, de 7 de dezembro de 1931, que criava a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar, visando assegurar um *preço justo* aos produtores.

Os recursos financeiros da comissão provinham de uma taxa de 3 mil réis por saco de açúcar refinado, e com tais ingressos se propunha a ser assistência creditícia aos produtores e disciplinar a produção. A atividade da comissão parece ter tido sucesso, pois o preço do produto começou a subir.

Encorajado com tão positivos resultados, é que o Governo Provisório criou o IAA, cujas atribuições englobavam aquelas da antiga comissão, além de promover a produção açucareira.

O controle da produção teve seguimento com o Decreto 24.749, de 14 de julho de 1934, que proibia a instalação de novos engenhos e usinas.

As relações entre fornecedores de cana e produtores de açúcar foram reguladas pela Lei 178, de 9 de janeiro de 1936, e pelo Decreto-Lei 3.855, de 21 de novembro de 1941, fixando, a primeira, que os produtores comprassem dos fornecedores cana em quantidade equivalente à média dos cinco anos anteriores; o segundo, chamado de Estatuto da Lavoura Canavieira, defendia os fornecedores de cana e tratava da limitação da produção e das quotas de fornecimento.

Em 17 de março de 1942, o Decreto-Lei 4.189 conferia ao IAA a faculdade de fixar o preço do produto

2.2 - Instituto Nacional do Mate (INM)

A exemplo do que aconteceu com o café e o açúcar, a intervenção governamental no setor do mate se deveu a distorções de oferta no mercado, devido à superprodução.

Também o mercado de mate teve suas primeiras tentativas de intervenção sob a responsabilidade dos governos estaduais pois, já em 1927, o Estado de Santa Catarina funda o Instituto do Mate de Santa Catarina. Pouco depois, o Paraná e o Rio Grande do Sul o imitavam.

Só em 1938, através do Decreto-Lei 375, de 13 de abril, criou-se o Instituto Nacional do Mate, com a participação de plantadores, cortadores, caucheadores, beneficiadores, comerciantes e exportadores do chá, e representantes dos governos dos estados produtores.

Pelo Decreto-Lei 3.937, de 13 de dezembro de 1941, foi o Instituto subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; posteriormente foi levada a cabo a reorganização do INM (Decreto-Lei 8.809, de 17 de janeiro de 1946) ampliando-lhe a área de funcionamento a todo o território nacional, e subordinando-o ao Ministério da Agricultura.

O INM tem por finalidade superintender e orientar os trabalhos relativos à racionalização da produção do mate, incrementar o aperfeiçoamento da indústria, incentivar o consumo e regular o comércio desse produto no país e no exterior.

Como fonte principal de recursos, conta o INM com uma “taxa de propaganda”, uniforme para todas as unidades federativas e para todos os tipos de mate, taxa esta a ser fixada anualmente pela Junta Deliberativa, sobre o quilo de mate comercializado.

2.3 - Instituto Nacional do Sal (INS)

Mais uma vez, o governo se vê na contingência de intervir diretamente na economia, desta feita no setor salineiro, e ainda obedecendo às duas razões principais que o obrigaram a medida semelhante nos setores cafeeiro, do açúcar e do mate: superprodução das salinas e diversidade de custos de produção nas várias regiões.

O Decreto-Lei 2.300, de 10 de junho de 1940, fundou o Instituto Nacional do Sal,⁵ com representantes dos estados produtores (Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Rio de Janeiro) e dos Ministérios da Fazenda, Trabalho e Agricultura.

A finalidade do Instituto era racionalizar a produção a fim de evitar os excessos de oferta em relação ao consumo. Para tanto, se propunha o INS a manter registro de produtores e intermediários na comercialização, além de estatísticas da produção, do consumo, do preço e dos estoques de sal, bem como da capacidade dos meios de transporte. E, de posse das informações necessárias, impor a política salineira em âmbito nacional.

As amplas atribuições do INS incluíam desde regular o mercado, padronizando os diversos tipos de saldo para os mercados interno e externo, estabelecendo cotas por estado produtor, fixando o preço do produto, adquirindo para revenda sem lucro quantidades necessárias à regularização do abastecimento em qualquer região do país, até estimular as indústrias de subprodutos, de embalagens, e de sal iodetado e cloroquinado, e a aquisição de meios de transportes adequados ao deslocamento do produto dos centros produtores aos mercados consumidores.

Além das atribuições já descritas, podia o Instituto contratar com o Banco do Brasil empréstimos para financiamento, amparo e defesa da produção da indústria salineira, para isso autorizado pelo Decreto-Lei 2.398, de 11 de julho de 1940.

Os recursos para execução da política do INS provêm das seguintes fontes:

- a) taxa de 5% sobre a média dos preços fixados para os diversos produtores, arrecadados no momento da retirada do saldo da salina;
- b) auxílio do governo federal e dos estados salineiros;
- c) multas; e

⁵ Modificada a denominação, pela Lei 3.137, de 13 de maio de 1957, para Instituto Brasileiro do Sal (IBS).

d) outras fontes de renda a serem criadas.

2.4 - Instituto Nacional do Pinho (INP)

Criado pelo Decreto-Lei 3.124, de 19 de março de 1941, o INP era um órgão oficial (com autonomia administrativa e financeira) que representava os interesses dos produtores, industriais e exportadores de pinho. Participavam de sua Junta Deliberativa, um presidente, nomeado pelo governo federal, representantes dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul,⁶ e das classes mencionadas acima.

A forma de intervenção no mercado só foi definida em 1949, através de resolução da Junta Deliberativa, que passa a orientar a política econômica do Instituto.

2.5 - Caixa de Crédito da Pesca (CCP)

As razões para sua criação são encontradas nos “considerandos” do Decreto-Lei 291, de 23 de fevereiro de 1938: as precárias condições técnicas e de saúde dos profissionais da pesca e a incapacidade do comércio e indústria pesqueiros de satisfazer a demanda interna, obrigando o mercado a abastecer-se de produtos importados. Foi criada a CCP como um dos órgãos destinados, dentro da esfera federal, a corrigir essas anomalias, sendo suas finalidades, segundo o Decreto-Lei 291:

- a) aquisição de material de pesca, gelo e combustíveis;
- b) aquisição de motores, acessórios e de embarcações;
- c) montagem de pequenas indústrias de pesca e aproveitamento de subprodutos; e
- d) montagem de pequenos frigoríficos.

Sua fonte de recursos (Art. 11 do decreto-lei supracitado) seria a taxa de 5% do produto dos leilões efetuados nos entrepostos federais de pesca, mais 3% das vendas feitas pelos pescadores extraleilão.

A vida da CCP como entidade autônoma findou com a sua incorporação, receita inclusive, à Comissão Executiva da Pesca, instituída pelo Decreto-Lei 5.030, de 4 de dezembro de 1942.⁷ Mas a Comissão foi extinta em 1945, pelo Decreto-Lei 8.526, e restabelecida a CCP, cuja receita seria constituída de:

- a) uma taxa de 3% cobrada sobre o valor da venda de pescado nos entrepostos de pesca, repassada à associação de classe dos pescadores;
- b) o total da arrecadação da taxa de expansão da pesca;

⁶ O Decreto-Lei 4.813, de 8 de outubro de 1942, reorganizou o INP, introduzindo mais um representante: o do Estado de São Paulo.

⁷ Publicado no *Diário Oficial* de 7 de dezembro do mesmo ano, p. 17.761.

- c)* o resultado de suas operações;
- d)* a receita de exploração da produção de gelo, frigorificação e aproveitamento dos resíduos do pescado nos entrepostos; e
- e)* a receita de exploração da fábrica de produtos e subprodutos do cação, em São Luís, Maranhão.

2.6 - Comissão Executiva dos Produtos de Mandioca

Instituída pelo Decreto-Lei 5.031, de 4 de dezembro de 1942, compunha-se de um presidente, que seria um representante do Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, e mais quatro membros, representando o Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinha, e as Regiões Norte, Centro e Sul.

Tendo como finalidade controlar a produção e comercialização dos produtos amiláceos em todo o território nacional, sua ação estendeu-se inclusive à fiscalização, nas fábricas de fiação e tecidos, do emprego de fécula ou amido de mandioca, nos serviços de engomagem de fios, acabamento e estamparia de tecidos.

Pelo Decreto-Lei 5.031, são funções da comissão:

- a)* estabelecer estudos sistematizados das zonas de plantação, com o fim de controlar a cultura;
- b)* montar e desapropriar instalações julgadas necessárias à organização da industrialização da mandioca;
- c)* amparar e controlar a produção e transformação, transporte e comercialização de produtos derivados;
- d)* negociar, com garantia dos estados produtores, operações de crédito necessárias ao amparo da mandioca;
- e)* organizar cooperativas para financiamento agrícola e industrial e administração das fábricas; e
- f)* incentivar as exportações.

Como fonte de receita caberia à comissão o produto da taxa de 10% sobre o valor de venda dos produtos da mandioca.

3 - Autarquias Culturais e de Investigação Científica

3.1 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Em 1934, o governo federal, tendo em vista a sistematização dos serviços estatísticos já existentes e a criação e desenvolvimento técnico desses serviços, criou o Instituto Nacional de Estatística (INE), do qual fazia parte um Conselho Nacional de Estatística, ao lado do Conselho Brasileiro de Geografia.

Os dois órgãos colegiados, de acordo com o Decreto-Lei 218, de 26 de janeiro de 1938, passaram a denominar-se Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a finalidade de orientar tecnicamente o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais; coordenar os estudos sobre geografia do Brasil.

Constituem receitas do IBGE:

- a) o produto da venda de selos especiais que constitui um acréscimo ao imposto cobrado sobre o valor dos bilhetes de ingresso em casas de diversões de qualquer gênero ou em locais onde se realizam espetáculos ou exposições, acessíveis ao público por meio de entrada paga;
- b) as consignações que lhe estipularem os orçamentos da União, das unidades políticas e dos municípios;
- c) as importâncias dos créditos que forem abertos a seu favor; e
- d) todas as receitas (vendas de publicações, venda de publicidade comercial nessas publicações, serviços especiais remunerados) das repartições e serviços incorporados ao Instituto.

3.2 - Universidade do Brasil

Criada pelo Decreto 14.343, de 7 de setembro de 1920, congregava a Escola Politécnica do Rio de Janeiro, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e a Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, e constituiu-se como entidade jurídica de direito público.

Em 5 de julho de 1937, a Lei 452 organizava a Universidade do Brasil, composta agora de 15 escolas e faculdades, um museu nacional e 15 institutos, sendo que a grande maioria das unidades foi criada pela referida lei.

Só em 1945, através do Decreto-Lei 8.393, de 17 de outubro daquele ano, a universidade se transforma em autarquia.

Finalidades: Entre as diversas finalidades implícitas na Lei 452, aparecem três preocupações principais do governo: formar pessoal especializado, formar professores e fomentar a pesquisa.

4 - Autarquias Corporativas: Fiscalização De Atividade Profissional

4.1 - Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Crea)

Instituído pelo Decreto 23.569, de 11 de dezembro de 1933, tem como órgãos subordinados os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura (Crea).

Como atribuições dos Conselhos Regionais, citam-se o registro de licenças profissionais; a fiscalização do exercício das profissões de engenheiros, arquitetos e agrimensores, impedindo e punindo infrações; e a expedição de carteiras profissionais. Cabe ao Conselho Federal a supervisão dos trabalhos dos Conselhos regionais, julgando em última instância os registros profissionais e as penalidades impostas.

Constitui renda do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura:

- a)* um terço da taxa de expedição de carteiras profissionais;
- b)* um terço das multas aplicadas pelos Conselhos Regionais;
- c)* doações; e
- d)* subvenções do governo.

A renda dos Conselhos Regionais é constituída de:

- a)* dois terços da taxa de expedição de carteiras profissionais;
- b)* dois terços das multas aplicadas;
- c)* doações; e
- d)* subvenções do governo.

4.2 - Conselho Federal de Contabilidade (CFC)

Criado pelo Decreto-Lei 9.295, de 27 de maio de 1945, que institui, também, os Conselhos Regionais de contabilidade.

As atribuições deste conselho incluem a supervisão dos trabalhos dos Conselhos Regionais, e o julgamento, em última instância, de penalidades impostas pelos CRCAs.

São rendimentos do CFC:

- a)* um quinto da renda bruta de cada conselho regional, exceto doações, legados e subvenções;

- b)* doações e legados; e
- c)* subvenções governamentais.

Cabe aos Conselhos Regionais:

- a)* quatro quintos da taxa de expedição das carteiras profissionais;
- b)* quatro quintos das multas aplicadas;
- c)* quatro quintos da arrecadação da anuidade;
- d)* doações e legados; e
- e)* subvenções governamentais.

4.3 - Conselho Federal de Medicina (CFM)

Foram criados, pelo Decreto-Lei 7.955, de 13 de setembro de 1945, conselhos de medicina em todos os estados e territórios, subordinados a um Conselho Federal de Medicina, tendo como objetivo zelar pela observância dos princípios de ética profissional.

Os Conselhos Regionais devem manter registro dos médicos habilitados em exercício na região; impor penalidades aos infratores; e arbitrar questões encaminhadas por médicos.

É da competência do Conselho Federal julgar recursos interpostos de decisões dos Conselhos Regionais, aplicar as penalidades impostas por estes, além de supervisionar a administração dos mesmos.

Receita do CFM:

- a)* vinte por cento da arrecadação do imposto sindical pago por médico; e
- b)* subvenções governamentais.

A renda dos conselhos regionais é constituída por repasses efetuados pelo Conselho Federal.

5 - Autarquias de Exploração Industrial e de Execução de Obras Públicas

5.1 - Comissão de Marinha Mercante (CMM)

Dois anos antes do surgimento da CMM, o governo da União, através do Decreto-Lei 1.951, de 30 de dezembro de 1939, se arrogava o direito exclusivo de explorar ou dar concessões, autorização ou licença para exploração do transporte marítimo,

fluvial e lacustre; e se reservava também o direito de criar, quando julgasse oportuno, um órgão destinado a coordenar e orientar as questões referentes à navegação, construção de embarcações e preparo de pessoal para a Marinha Mercante.

Nasceu dessa disposição o Decreto-Lei 3.100, de 7 de março de 1941, que criou a CMM, com a finalidade de se regularizar o tráfego, organizando tabelas e fixando linhas de navegação; estudar, organizar e alterar as tarifas de fretes e os salários do pessoal; subvencionar os serviços deficitários de Marinha Mercante; julgar condições de venda e fretamento de embarcações nacionais; autorizar importação de materiais para a Marinha Mercante Nacional.

Constituíam, na época, ingressos da CMM as dotações orçamentárias atribuídas ao órgão pelo governo, através do Ministério de Viação e Obras Públicas.

5.2 - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)

Já na primeira década do século o governo começava a demonstrar não estar totalmente alheio ao problema da criação de uma rede rodoviária, pois o Decreto 8.324, de 27 de outubro de 1910, introduzia a subvenção federal aos governos estaduais com o fim de que esta esfera governamental executasse obras rodoviárias. Em 1822, as subvenções foram aumentadas, e em 1927, com o Decreto 5.141, de 5 de janeiro, criava-se um Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais.

A Constituição de 1934 dava aos Estados competência para criar um imposto sobre o consumo de combustíveis, enquanto a de 1937 novamente transfere esta competência à esfera federal. A Lei Constitucional 4, de 20 de setembro de 1940, consolida ainda mais esta posição, pois estabeleceu competência privativa da União para tributar a produção e o comércio, a distribuição e o consumo, inclusive importação e exportação de combustíveis e lubrificantes, de qualquer origem, criando uma vinculação do imposto único federal com a conservação e desenvolvimento das redes rodoviárias estaduais: o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, objeto do Decreto-Lei 2.615, de 21 de setembro de 1940.

Mas foi só em 1945 que foi criado o DNER como autarquia, desmembrado que foi da administração direta (onde existia desde 1937), pelo Decreto-Lei 8.463, de 27 de dezembro daquele ano.

Suas finalidades são executar ou fiscalizar estudos, projetos, especificações, orçamentos, locação, construção, reconstrução e melhoramentos de estradas, pontes e obras complementares incluídas no Plano Rodoviário Nacional, aprovado pelo Decreto 15.093, de 20 de março de 1944; concessão e fiscalização dos serviços de transportes coletivos de passageiros nas estradas federais; auxiliar financeiramente estados, territórios e Distrito Federal, através de repasses do fundo rodoviário mencionado anteriormente.

Recursos do DNER:

- a) quarenta por cento da arrecadação do Fundo Rodoviário Nacional (Decreto-Lei 8.463, de 27 de dezembro de 1945);
- b) dotações orçamentárias votadas pelo Congresso;
- c) operações de crédito;
- d) produto de juros de depósitos bancários de quantias pertencentes ao departamento;
- e) produto de aluguel de bens patrimoniais;
- f) multas por infrações ao Código Nacional de Trânsito, cometidas em estradas federais;
- g) alienação de bens patrimoniais ou material inservível;
- h) renda de serviços prestados a terceiros; e
- i) legados, donativos e rendas diversas.

6 - Autarquias de Previdência Social

6.1 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM)

Criado pelo Decreto 22.872, de 29 de junho de 1933.

Finalidade: Assistência e previdência dos empregados nos serviços de navegação, em geral, na indústria de pesca, na indústria de construção naval, nas agências de serviços de navegação, nos portos, aos pescadores, aos empregados em sindicatos ou associações profissionais com atividades relacionadas ao Instituto.

Segurado: cinco por cento sobre o salário percebido, salvo se inferior ao salário mínimo, quando, então, a contribuição seria calculada sobre este.

Empregador: contribuição mensal igual ao total das contribuições pagas durante o mês pelos respectivos empregados.

6.2 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC)

Criado pelo Decreto 24.273, de 22 de maio de 1934.

Finalidade: Assistência e previdência para os empregados em estabelecimentos comerciais em geral, companhias de seguro privado, empresas e agências lotéricas, agências de turismo, cooperativas de consumo ou distribuição; empresas

imobiliárias; escritórios de propaganda, de corretagem, de consignações e representações; farmácias e drogarias; de escritórios e/ou consultórios de profissionais liberais; empresas de radiodifusão ou televisão, empresas jornalísticas (exceto os empregados em suas gráficas); instituições beneficentes; barbearias e institutos de beleza; açougues; peixarias; bares; cafés; botequins; restaurantes; pensões; hotéis; bancas de jornais, lavanderias, tinturarias, engraxates, feirantes; estabelecimentos de espetáculos e diversões públicas; postos de gasolina; empregados domésticos; profissionais liberais e outros trabalhadores autônomos cuja atividade não estivesse filiada a outros IAPs.

Segurado: cinco por cento sobre o “salário de classe”, acrescidos de 0,5% como contribuição suplementar para assistência médica.

Empregador: contribuição mensal equivalente ao total das contribuições mensais de seus empregados, sócios, interessados, diretores ou administradores, no caso de serem estes segurados.

6.3 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB)

Criado pelo Decreto 24.615, de 8 de julho de 1934.

Finalidade: Assistência e previdência aos empregados em bancos, casas bancárias e cooperativas de crédito;⁸ casas de penhores; sociedades de capitalização, de economia coletiva e mutualistas; caixas de liquidação autônomas; empresas imobiliárias, quando operarem com empréstimo ou financiamento; empresas corretoras de títulos públicos.

Segurado: até Cr\$ 250,00 — 5%;
De Cr\$ 250,00 até Cr\$ 500,00 — 6%;
De Cr\$ 500,00 até Cr\$ 1.000,00 — 7%;
De Cr\$ 1.000,00 até Cr\$ 2.000,00 — 8%.

Empregador: contribuição mensal igual ao total das contribuições pagas durante o mês pelos respectivos empregados.

6.4 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)

Criado pela Lei 367, de 31 de dezembro de 1936.

Finalidade: Assistência e previdência aos empregados nas seguintes indústrias: de madeira; têxtil; metalúrgica; química; papel, papelão e artefatos; cerâmica e produtos calcários para construção; couros, peles e artefatos; artefatos de borracha; joalheria e gravação; mobiliário; confecção de vestuário; aparelhos elétricos, em geral; produtos farmacêuticos e perfumarias; gráfica; fabricação e reparo de instrumentos e aparelhos especiais; construção e reparo de máquinas e aparelhos agrícolas, industriais e de transporte; construção civil; de

⁸ Exceção feita aos funcionários do Banco do Brasil.

transformação, exploração de salinas, pedreiras, barreiras e areais; alimentícia em geral.

Segurado: cinco por cento sobre o salário percebido, salvo se inferior ao salário mínimo, quando, então, a contribuição será calculada sobre este.

Empregado: contribuição mensal igual ao total das contribuições pagas durante o mês pelos respectivos empregados.

6.5 - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase)

Criado pelo Decreto-Lei 288, de 23 de fevereiro de 1938.

Finalidade: Assistência e previdência para servidores civis, sejam eles efetivos, interinos ou de quadros extraordinários; servidores de autarquias de intervenção econômica; servidores de estados e municípios, mediante convênio.

Segurado: cinco por cento sobre o salário-base.

6.6 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transportes e Cargas (Iapetc)

Criado pelo Decreto-Lei 651, de 26 de agosto de 1938.

Finalidade: Assistência e previdência para os empregados em: trapiches, armazéns de café e armazéns de silos; trabalhadores avulsos em carga; empresas de transportes terrestres, de mudança, funerária, guarda-móveis; empresas de ônibus, exceto as já vinculadas às caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários e empregados em serviços públicos; empresas distribuidoras de combustíveis; serviços de mineração; carga e descarga de carvão e minerais; estivadores; conferentes; encarregados; tratoristas.

Segurado: cinco por cento sobre o “salário de contribuição”, acrescidos de 1% como contribuição suplementar para assistência médica.

Entende-se por salário de contribuição:

a) o salário-base para o trabalhador autônomo e o avulso;

b) o “salário de classe” para o trabalhador fixo.

Empregador: contribuição mensal igual ao total das contribuições pagas durante o mês pelos respectivos empregados e pelos trabalhadores avulsos que lhes tenham prestado serviços.

6.7 - Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps)

Criado pelo Decreto-Lei 2.478, de 5 de agosto de 1940.

Finalidade: Informar patrões e empregados das vantagens de uma alimentação racional; promover a instalação e o funcionamento de restaurantes destinados aos trabalhadores; fornecer gêneros alimentícios selecionados e em condições vantajosas às empresas que mantenham distribuição de refeições a seus empregados; enfim, promover a educação ao trabalhador no sentido de conseguir alimentação adequada, em condições vantajosas.

A explicação para a expansão acelerada da receita oriunda das contribuições parece residir fundamentalmente na incorporação ao sistema previdenciário de novas categorias profissionais e na própria expansão econômica setorial e conseqüente incorporação de maior contingente de mão-de-obra à força de trabalho e ao sistema.

O ritmo de expansão da massa de segurados desacelera-se, entretanto, a partir de 1939, enquanto o das contribuições à previdência mantém-se. O fato parece ter alguma ligação com a instituição do salário mínimo, pelo Decreto-Lei 2.162, de 1º de maio de 1940, cujos níveis foram alterados em maio e novembro de 1943 e depois somente em 1951.

A base de incidência das contribuições de empregados e empregadores era limitada pelo Lei 159, de 30 de dezembro de 1935 (Art. 2º), ao salário máximo de Cr\$ 2 mil (em moeda corrente da época), tendo o limite mínimo sido estabelecido pelo Decreto-Lei 7.835, de 6 de agosto de 1945, e correspondendo ao salário mínimo vigente na região.

As alíquotas de contribuição iam de 5% a 8%, variando segundo o instituto.

6.8 - Caixa de Aposentadoria e Pensões

a) segurado: sete por cento sobre o que normalmente percebia a título de remuneração, até o limite correspondente a 10 vezes o salário mínimo de maior valor vigente no país;

b) jóia:

1) contribuição inicial equivalente a um mês de remuneração até o limite de 20 vezes o salário mínimo de maior valor vigente no país e descontada em 60 prestações mensais;

2) contribuição equivalente à diferença proveniente de aumentos de salários verificados até o limite citado no item supra e recolhida em 10 prestações mensais.

c) empregador: sete por cento do total das remunerações pagas aos empregados observado o limite máximo de 10 vezes o salário mínimo de maior valor vigente no país.

ANEXO 2

Intervenção do Estado através da Atividade Empresarial do Governo Federal

A extensão do intervencionismo do governo federal na economia pode ser sentida com a atuação das empresas públicas de economia mista ou ainda de órgãos de caráter empresarial criados com a perspectiva de promover o desenvolvimento do país. Abaixo, podem ser encontradas, classificadas segundo setores de atividade e acompanhadas de um pequeno histórico, as primeiras criadas no Brasil.

Setor Comunicações

Departamento de Correios e Telégrafos

Setor de Energia

Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf)

Setor Financeiro

Banco de Crédito da Borracha

Banco do Brasil

Banco Nacional de Crédito Cooperativo

Caixas Econômicas

Setor de Manufatura e Diversos

Imprensa Nacional

Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional

Casa da Moeda

Companhia Usinas Nacionais

Fábrica Nacional de Motores

Setor Químico

Companhia Nacional de Álcalis

Setor de Seguros e Capitalização

Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)

Setor Siderurgia e Mineração

Real Fábrica de Ferro de São João de Ipanema

Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)

Companhia Vale do Rio Doce

Setor de Transporte

Transporte Aquaviário

Lloyd Brasileiro

Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (Snaapp)

Companhia Nacional de Navegação Costeira (CNNC)

Serviço de Navegação da Baía do Prata (SNBP)

Transporte Ferroviário

Estrada de Ferro D. Pedro II

1 - Setor Comunicações

1.1 - Departamento de Correios e Telégrafos

Data de 1663, sob a denominação de *serviço postal*, o início das atividades oficiais de correio brasileiro, no reinado de D. Afonso VI, de Portugal.

Os telégrafos já não datam da mesma época, porquanto somente em 1852 era inaugurada a primeira linha, entre a Quinta da Boa Vista e o Quartel General do Exército, no Campo de Santana. Por decreto Imperial, em 1860, foi reorganizado, sendo instalado o telégrafo elétrico, vinculado ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, tendo como finalidade a transmissão de despachos governamentais e sinais de incêndio.

A princípio, o correio brasileiro era subordinado ao correio de Portugal; entretanto, a partir de 1793, quando foi publicado o seu regulamento, passou a ser subordinado ao Ministério das Relações Exteriores.

Implantada a reforma através decreto de 1890, dos correios e dos telégrafos, passaram ambos a integrar o Ministério da Instrução Pública, ampliando os serviços de comunicação entre as diferentes regiões do país.

Com o decreto datado de 1931, a Diretoria Geral dos Correios e a Repartição Geral dos Telégrafos, que existiam até então como órgãos distintos, passaram a constituir uma entidade única, o Departamento dos Correios e Telégrafos.

Um dos grandes entraves à evolução das comunicações deveu-se ao fato de que somente no ano de 1946 passou o departamento a funcionar com autonomia técnico-administrativa. Mesmo assim, a dependência financeira decorrente da vinculação a diferentes ministérios, durante a maior parte de sua existência, impediu o seu crescimento indispensável ao atendimento das necessidades crescentes desse tipo de serviço público.

As conseqüências de três séculos de administração tolhida pela centralização governamental resultaram no atraso tecnológico do equipamento utilizado em comunicações e a péssima conservação do existente. Tal fato pode ser comprovado, observando-se o baixo nível dos investimentos do governo federal nesse importante setor de atividades.

2 - Setor de Energia

2.1 - Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf)

No Brasil coube ao setor privado a iniciativa da exploração do potencial hidráulico do país, como fonte de energia.

O serviço público de distribuição de energia elétrica, depois da experiência pioneira de eletrificação da Cidade de Campos, ficou entregue a companhias estrangeiras, que detinham a tecnologia e a possibilidade de canalizar os capitais indispensáveis a esse tipo de investimento.

O sistema de concessão de exploração de caráter temporário aliado a um sistema de tarifas, nem sempre reais, impostas pelo governo, não estimulou a reaplicação dos capitais estrangeiros para reposição e expansão do setor, bem como também não encorajou os capitais nacionais, o que levou a um considerável atraso no uso racional dessa fonte de energia.

A primeira empresa de grande porte, capaz de atender às necessidades de eletrificação de uma região inteira, foi, entretanto, criada pelo governo. Em 1945, foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco, que através do aproveitamento progressivo do potencial hidroelétrico da cachoeira de Paulo Afonso, situada no trecho médio do rio São Francisco, na divisa dos Estados da Bahia, Alagoas e Pernambuco, deu início ao plano de eletrificação do Nordeste brasileiro. Todavia, somente em 1948, deu-se início à instalação da primeira usina de Paulo Afonso, passando a funcionar em 1949 a usina piloto, procedendo-se à inauguração da primeira seção somente em 1955.

Motivos políticos justificam o longo período de maturação do investimento, pois, com a queda de Vargas, não se deu continuidade às disposições do decreto de criação, o que só ocorreu em 1948 quando o então Presidente Dutra mandou que fosse dado cumprimento à legislação existente sobre a Chesf.

3 - Setor Financeiro

3.1 - Banco de Crédito da Borracha

A Segunda Guerra Mundial levou a uma explosão de crescimento a exploração da borracha no Brasil, com o fim de prestar assistência financeira aos produtores diretamente interessados na extração, comércio e industrialização desse produto, bem como executar o convênio celebrado em Washington, entre o governo brasileiro e a Rubber Reserve Company, representante do governo dos Estados Unidos da América.

3.2 - Banco do Brasil

A primeira entidade bancária a funcionar entre nós foi o Banco do Brasil, criado pelo príncipe Regente D. João, através do alvará de 12 de outubro de 1808, sendo o quarto banco emissor em todo o mundo, precedido apenas pelos da Suécia, Inglaterra e França.

Suas atividades foram encerradas quase no final do Primeiro Reinado, determinada em lei de 29 de setembro de 1829, depois de ter contribuído para estímulo das transações de comércio e financiamento das campanhas que asseguraram a independência e unidade brasileira.

Só em 1838 é que a capital do país foi afinal dotada de seu primeiro banco de iniciativa privada: o Banco Comercial do Rio de Janeiro. A este seguiu-se outro, em 1851, fundado por grupo que teve a liderança de Mauá, também denominado Banco do Brasil e cujo capital, de 10 mil contos de réis, era o maior entre os de todas as empresas existentes nesta parte do continente.

Em 1853, o Ministro da Fazenda, Joaquim José Rodrigues Tôrres (depois Visconde de Itaboraí) obteve a fusão dos bancos comercial e do Brasil, para a imediata execução do plano de unidade de emissão que ia ser introduzido com a criação, pela Lei 683, de 5 de julho de 1853, do novo Banco do Brasil, o qual começou a operar a 10 de abril de 1854. O estabelecimento que Itaboraí fundou e depois presidiu é, historicamente e de fato, o Banco do Brasil de nossos dias, através de suas três fases jurídicas: de 1854 a 1893, de 1893 a 1906 e de 1906 em diante.

De 1923 a 1926, desempenhou o Banco do Brasil, uma vez mais, como estabelecimento emissor, sua histórica função de Banco Central misto.

Em 1906, limitava-se o Banco do Brasil a operar na Praça do Rio de Janeiro e só em 1908 é que abriu suas primeiras agências, estabelecendo-se em Manaus, Belém e Santos. Progressivamente, a rede de filiais foi sendo ampliada, tomando maior impulso com o funcionamento da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, a partir de 1938, quando se ramificaram as dependências do Banco do Brasil no sentido vertical, cobrindo, também, todas as áreas do país.

3.3 - Banco Nacional de Crédito Cooperativo

Visando ao fomento do cooperativismo no Brasil, o governo criou, em 1943, uma instituição financeira, a Caixa de Crédito Cooperativo com vinculação ao Ministério da Agricultura.

A sua regulamentação data do ano de 1945, quando passou a operar, dando assistência financeira e técnica às cooperativas existentes, propiciando a seus associados meios para aquisição de imóveis, terras, implementos, máquinas e matéria-prima; arrendamento de propriedades e estabelecimento de várias modalidades de seguros de risco pessoa, coletivo ou de produção.

3.4 - Caixas Econômicas

A idéia da criação de caixas econômicas no Brasil data de 1830, quando surgiram essas organizações nos Estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Destas, apenas a de Ouro Preto, no Estado de Minas Gerais, conseguiu sobreviver por mais tempo.

Vários fatores negativos concorreram para o aludido desaparecimento. Sua estrutura primitiva, a crise financeira de época e a tendência à criação de institutos que satisfizessem aos reclamos de grande parte da coletividade e não apenas a uma parte mínima, foram os argumentos mais proclamados para a concorrência do fato. Mesmo assim, esse primeiro fracasso não frustrou as autoridades daquele século, no que tange ao setor.

Em 12 de janeiro de 1861, D. Pedro II, através do Decreto 2.723, aprovava a criação de uma caixa econômica e de um monte de socorro na Côrte, cuja finalidade era receber pequenas poupanças das classes menos abastadas, pagando juros de 6% a. a., garantindo o governo imperial a restituição dos depósitos a ela confiados.

O monte de socorro tinha por finalidade emprestar, por módico juro e sob penhor, as quantias necessárias para socorrer as necessidades urgentes das classes menos favorecidas.

Instalada na Cadeia Velha, na Rua da Misericórdia, hoje Palácio Tiradentes, a Caixa Econômica do Monte de Socorro emprestava pequenas somas sob a garantia de metais preciosos, brilhantes e outros valores.

O Decreto 11.820, de 1915, aprovava o novo regulamento das caixas econômicas. De acordo com o referido decreto tinha-se que:

- as caixas econômicas da União funcionarão na República, sob a garantia do governo federal, que responderá pela restituição das quantias nelas depositadas, na conformidade das leis da sua instituição;
- na capital federal e em cada capital estadual, exceto a do Rio de Janeiro, haverá uma Caixa Econômica Federal (CEF), subordinada ao Ministério da Fazenda;
- as caixas econômicas da União estavam divididas em dois grupos: *a)* caixas autônomas; e *b)* caixas anexas às delegacias fiscais.

Eram consideradas caixas autônomas as que, pelo seu desenvolvimento e valor das operações, tivessem renda bastante para manter pessoal próprio e mais despesas de custeio e saldo para formação do patrimônio e do fundo de reserva. As que não preenchessem essas condições funcionariam anexas às delegacias fiscais do Tesouro até atingir a autonomia

Posteriormente, em 1934, as CEFs passaram a receber em depósito, sob a responsabilidade do governo federal e em todo o território brasileiro, as economias populares e reservas de capitais, para as movimentar, incentivar os hábitos de poupança e, ao mesmo tempo, desenvolver e facilitar a circulação da riqueza.

Ficou também instituído o Conselho Superior das CEFs, destinado a orientar o desenvolvimento das operações das caixas econômicas e fiscalizar a execução das leis e atos regulamentares a elas pertinentes; entretanto, os conselhos administrativos continuaram a ser os órgãos de direção das caixas econômicas.

4 - Setor de Manufatura e Diversos

4.1 - Imprensa Nacional

Com o deslocamento da corte portuguesa em 1808, criou-se a Impressão Régia, empresa governamental que mais tarde receberia o nome de Departamento de Imprensa Nacional, com o propósito de imprimir toda a legislação e papéis diplomáticos que emanassem de qualquer repartição do serviço real.

A instalação da imprensa oficial deveu-se ao fato de alguns prelos e tipos, que Portugal mandara buscar em Londres para sua Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, acharem-se ainda encaixotados em Lisboa quando da saída precipitada da Família Real para o Brasil, o que propiciou que fossem trazidos, acidentalmente, para o Rio de Janeiro.

Durante sua longa existência, a empresa recebeu várias denominações, inclusive, em 1811, tendo ela sido anexada à Real Fábrica de Cartas de Jogar, passou a chamar-se, então, Régia Oficina Tipográfica e Fábrica de Cartas de Jogar, o que não deixa de ser um fato curioso em se tratando de uma empresa governamental.

A imprensa nacional, como as demais empresas vinculadas diretamente ao poder central, não acompanhou o crescimento da demanda de órgãos oficiais por seus serviços, gerando inclusive problemas na impressão do *Diário Oficial*. Ainda uma vez, a carência de investimentos foi dos maiores responsáveis por esse estado de coisas.

Um dos maiores méritos dessa empresa foi, ao longo do tempo, a sua contribuição à formação de mão-de-obra especializada.

4.2 - Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional

Durante o Estado Novo, em 1940, tem origem a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, com a incorporação ao patrimônio nacional da *holding* compreendendo toda a rede ferroviária da Companhia Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande e das empresas a ela filiadas, incluindo todo o acervo das

sociedades *A Noite*, *Rio Editora e Rádio Nacional*, bem como as terras situadas nos Estados do Paraná e Santa Catarina pertencentes à referida companhia, sendo nomeado para geri-las um superintendente.

O motivo dessa encampação foi a dívida da companhia para com a Fazenda Pública, num montante superior a 3 milhões de libras, que recebeu a título de adiantamento, para ser deduzida do excesso de sua receita bruta. A propósito, na ocasião, os títulos dessa empresa, inclusive os colocados no estrangeiro, encontravam-se em total descrédito.

No mesmo ano, segundo o respectivo decreto, foi incorporado ao patrimônio da União todo o ativo existente, em território nacional, da Brasil Railway Company e empresas a ela filiadas, quais sejam:

- Empresa de Armazéns Frigoríficos;
- Southern Brasil Lumber and Colonization;
- Companhia Industrial Brasil de Papel;
- Brasil Land Catter and Packing Co.;
- Companhia Port of Pará;
- Companhia Estrada de Ferro SP - Rio Grande;
- Southern SP Railway Co.;
- Companhia Mogiana de Estrada de Ferro;
- Sorocabana Railway Co.;
- Companhia Estrada de Ferro Norte do Pará;
- Compagnie Auxiliaire de Chemins de Fér du Brasil;
- Compagnie du Port de Rio Grande do Sul; e
- Compagnie du Port de Rio de Janeiro.

O patrimônio da superintendência sempre foi oscilante, uma vez que nem todas as empresas incorporadas ficaram necessariamente para sempre sob seu controle, como é o caso da Companhia Mogiana de Estradas e da Sorocabana Railway Co. que retornaram à gerência do setor privado. As demais empresas ferroviárias e portuárias também não permaneceram sob a jurisdição da superintendência, passando a responsabilidade de suas administrações ao Ministério da Viação, por força de decreto-lei.

4.3 - Casa da Moeda

A União, durante o período que vai de 1890 a 1945, interveio diretamente em diferentes áreas, sendo um dos mais antigos exemplos o da Casa da Moeda, cujas origens remontam à criação da Casa da Moeda do Brasil, autorizada a funcionar, em 1694, por D. Pedro II de Portugal, sendo orientada, na sua administração, pelo regimento da congênere existente na metrópole.

Pela situação especial de colônia, para funcionar teve que atender às peculiaridades do meio, começando por amoedar todo metal precioso em

circulação na Bahia, bem como recarimbar e cunhar moedas em curso para até o ano de 1698.

Após duas mudanças de localização, instalou-se definitivamente na cidade do Rio de Janeiro em 1703, tendo como finalidade principal “cunhar moeda de ouro nacional da mesma forma, peso e valor que a de Portugal”.

Em 1843, deu início à produção de selos e, a partir de 1940, amplia sua linha de produtos, confeccionando cheques, apólices, letras de câmbio, promissórias e, além dessas incumbências específicas, podendo executar trabalhos relacionados com as artes gráficas, gravuras e esculturas.

4.4 - Companhia Usinas Nacionais

Em 1911, instalava-se na cidade do Rio de Janeiro uma indústria de refinação e comércio de açúcar e de produtos derivados, sendo que sua forma inicial era de empresa privada. Entretanto, por recomposição de dívidas, passou em 1940 ao controle do IAA, sem que houvesse qualquer alteração na estrutura jurídica e econômica da sociedade anônima, continuando como pessoa jurídica de direito privado.

Essa empresa, cujas finalidades eram contribuir para o abastecimento da capital e aperfeiçoar a técnica de produção, não atingiu esse objetivo, por não ter introduzido novas tecnologias de refino, devido à sua incapacidade de captar recursos.

4.5 - Fábrica Nacional de Motores

Com o advento da Segunda Guerra Mundial e paralisação dos serviços internacionais de manutenção de motores, temendo o colapso dos transportes no país, o governo federal, em 1943, resolveu criar a Fábrica Nacional de Motores. Esta teve a finalidade inicial de atender aos serviços de manutenção de motores a explosão e a sua fabricação.

Com problemas administrativos sérios, excesso de verticalização e suspensão de convênios de importação de tecnologia, passou a produzir os demais diferentes tipos de produtos industriais, desde tratores até produtos de refrigeração, cabendo a ela o mérito de ser uma das indústrias pioneiras no campo da indústria automobilística do Brasil.

Empresa deficitária, com investimento mal programado, gozando de vantagens fiscais, tendo como maior cliente o próprio governo, sofrendo injunções políticas que afetavam inclusive os quadros técnicos de sua administração, nunca se consolidou no parque industrial brasileiro, a ponto de induzir o governo federal a optar pela venda de seu acervo ao setor privado, o que ocorreu em 1968.

5 - Setor Químico

5.1 - Companhia Nacional de Álcalis

A intervenção do governo no setor químico, cujas esparsas iniciativas encontravam-se em mãos de grupos estrangeiros, veio muito tardiamente. Tal fato impediu a economia brasileira inclusive de desenvolver uma tecnologia própria, como no caso do petróleo e demais produtos químico-industriais.

A idéia de produzir barrilha no país remonta a 1917, quando o Poder Executivo solicitou ao Congresso ajuda financeira para as empresas que desejassem operar nesse setor, o que não foi levado avante.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o governo federal preocupou-se com a escassez do produto no mercado interno, o que poderia causar a paralisação do parque industrial dele dependente, como era o caso de vários produtos químicos, sabões, polpa de papel, indústria têxtil, refinação de petróleo, metais não-ferrosos, detergentes, óleos e siderurgia.

Baseado nesses motivos, o governo federal criou a Companhia Nacional de Álcalis, em 1943, ficando a sua diretoria autorizada a proceder estudos e implantação, no país, da indústria de soda e de seus subprodutos.

6 - Setor de Seguros e Capitalização

6.1 - Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)

Este setor tem sido, por tradição, uma atividade com que se destaca a atuação do setor privado, tendo apenas o governo uma ação normativa, segundo as diretrizes gerais do Conselho Nacional de Seguros Privados.

Todavia, no ano de 1939, foi criado o Instituto de Resseguros do Brasil, sociedade de economia mista, tendo como finalidade o co-seguro, o resseguro, a retrocessão e a promoção do desenvolvimento das operações de seguros no país. Começou, efetivamente, a funcionar em 1940, com o capital de Cr\$ 30 mil (trinta mil cruzeiros), dividido em 60 mil ações de Cr\$ 0,50 (cinquenta centavos) cada uma.

Ações representando 70% do capital foram subscritas pelas instituições de previdência social, mediante determinação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sendo os 30% restantes subscritos pelas sociedades seguradoras.

A sua atividade reguladora propiciou um saneamento do setor, criando bases salutaras de concorrência entre as empresas seguradoras e, com isso, ensejando, inclusive, a expansão do seguro privado no Brasil.

7 - Setor Siderurgia e Mineração

A intervenção do Estado na siderurgia, como na mineração, se fez durante quatro séculos quase que exclusivamente de forma indireta, sendo esparsas, até o século XX, as experiências do Estado como produtor.

Apesar dos esforços para se estabelecer uma política de incentivos que levasse a iniciativa privada a aplicar seus capitais nesses setores, como a concessão de auxílios para exploração do minério, instalação de fornos e isenção de impostos, criação de escola de mineralogia, contratação de técnicos estrangeiros, tal objetivo não foi atingido. Uma das razões básicas desse insucesso teria sido a não preocupação em estabelecer um sistema protecionista de comércio exterior.

7.1 - Real Fábrica de Ferro de São João de Ipanema

Dentre as iniciativas governamentais mais antigas no campo da siderurgia, figura a Real Fábrica de Ferro de São João de Ipanema, criada por Carta Régia de 1810 na Província de São Paulo e que chegou a funcionar até 1896.

Durante sua existência a Real Fábrica de Ferro teve sempre o caráter de empresa pública centralizada, vinculada a diferentes ministérios, inclusive ao da Guerra, durante a campanha do Paraguai. Apresentou-se sempre deficitária e com produção insignificante e instável de ferro-gusa em barras e utensílios. Por isso, representou fracasso na tentativa do desenvolvimento siderúrgico no Brasil.

7.2 - Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)

O estabelecimento de uma política siderúrgica surge de fato em 1940 com a instituição da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, que tinha a incumbência de realizar estudos técnicos para a construção de uma usina destinada à produção de trilhos, perfis comerciais e chapas, bem como a organização de uma companhia mista, para a construção e exploração da usina. Tem então origem, em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que deu início às suas atividades em 1946, sendo sua produção nesse ano assim discriminada (Tabela 25):

Tabela 25

CSN: Produção em Toneladas — 1946

Espécie	Produção (Toneladas)
Coque	134.323
Ferro-gusa	95.742
Aço em Lingotes	85.186
Perfilador e Barras	3.011

Fonte: Relatórios da CSN.

O hiato entre a criação e o início das suas atividades deve-se ao fato de ter sido necessário criar uma infra-estrutura que permitisse a instalação da companhia.

Para se ter uma idéia do porte da empresa basta recorrer ao balanço de 1945, que indica um investimento no valor de Cr\$ 1.844.420,20.

Segundo o decreto de criação, a empresa além de ter por objetivo a transformação de ferro-gusa, aço e seus derivados poderia estabelecer qualquer tipo de indústria direta ou indiretamente relacionada aos seus objetivos, o que a transformou num vasto e complexo parque industrial

7.3 - Companhia Vale do Rio Doce

Desde o Brasil Colônia, os interesses privados estiveram voltados à mineração, restringindo-se o governo a atos de concessão de exploração através de critérios de participação mediante sistemas impositivos, cobrados em espécie, como dízimas, quintos etc.

Inicialmente os interesses dirigiram-se para os metais nobres e pedras preciosas e uma incipiente mineração de ferro, cobre, carvão etc.

À medida que a siderurgia e os transportes usavam como fonte de energia o carvão fazia-se necessário intensificar a exploração de nossas jazidas de minério de ferro e carvão, sendo que o primeiro já se desenvolvia graças à demanda internacional da matéria-prima.

Coerente com a criação do plano siderúrgico nacional evidenciou-se a necessidade de uma intensificação da mineração de ferro e, consciente desse fato, o governo criou, em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce S.A., sociedade de economia mista que sucedeu, por encampação, a Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia a que se achavam incorporadas a Estrada de Ferro Vitória-Minas e a Itabira de Mineração S.A.

Já no primeiro ano de sua constituição ela começou a produzir. Todavia sua meta inicial de 1,5 milhão de toneladas só foi atingida em 1945, sendo o motivo desse atraso a carência de capitais para realizar os grandes investimentos necessários, como o reequipamento da estrada de ferro, a construção do porto de embarque de minério e as instalações de mineração.

Sua finalidade é a extração, o transporte, o comércio de minério e de produtos associados, a exploração do tráfego de suas estradas de ferro, bem como outros serviços conexos, podendo criar empresas subsidiárias.

8 - Setor de Transporte

Os ramos de atividade do setor de transporte nos quais o governo federal assinala a sua presença marcante como produtor de serviços foram o aquaviário e o ferroviário.

8.1 - Transporte Aquaviário

8.1.1 - Lloyd Brasileiro

A mais remota iniciativa governamental no setor teve início com um decreto em 1890, que autorizava o Ministério dos Negócios da Agricultura e Comércio e Obras Públicas a estabelecer um agrupamento de todas ou de algumas companhias de navegação subvencionadas pelo Estado.

As primeiras empresas a ser incorporadas e que deram origem ao Lloyd Brasileiro foram as seguintes:

- Companhia Progresso Marítimo;
- Companhia de Navegação e Estrada de Ferro Espírito Santo e Caravela;
- Companhia Nacional de Navegação por Vapor (que fazia o tráfego Rio-Montevideú e Montevideú-Corumbá); e
- Companhia Brasileira de Navegação por Vapor (que fazia a navegação do Rio para o Norte até Manaus).

O Lloyd Brasileiro dispunha, no início de sua organização, de 27 navios.

No ano seguinte, fundiu-se o Lloyd Brasileiro com a Empresa de Obras Públicas do Brasil, organização de transporte, proprietária de estradas de ferro.

Tal fusão não correspondeu à expectativa e, em 1892, o governo restituiu a autonomia ao Lloyd, constituindo uma sociedade anônima. Esta situação perdurou até o ano de 1905 quando, em virtude de o Banco do Brasil ter vendido suas ações à firma M. Buarque & Cia., foi dissolvido para dar origem a sua sociedade em comandita por ações. A empresa viveu neste regime até o segundo semestre de 1909 quando foi transformada novamente em sociedade anônima, sob os auspícios do governo.

Quatro anos mais tarde, o governo encampou a companhia, passando a constituir o Lloyd Brasileiro patrimônio nacional de natureza autárquica, condição que só se manteria até 1920, quando a crise que atravessava o mundo afetou profundamente a empresa. A única saída, então, foi transformá-la em sociedade anônima, possibilitando a injeção de novos capitais.

Apesar das medidas que tentaram sanear financeiramente a empresa, o objetivo não foi atingido, entrando a companhia numa fase crítica em que ficou totalmente desacreditada, sendo inclusive pedida a sua falência. Tal não ocorreu graças a empréstimos governamentais, passando mais uma vez ao patrimônio nacional, sob a forma de autarquia, no ano de 1937.

Dada a fragilidade da estrutura da empresa, que fica demonstrada nas diferentes transformações de natureza jurídico-administrativa por que passou, podemos sentir que o Lloyd jamais conseguiu preencher, plenamente, as suas diferentes finalidades de serviços nos transportes marítimos, fluviais e lacustres.

8.1.2 - Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (Snaapp)

Teve como origem a fusão das empresas privadas Company Port of Pará e The Amazon River Steam Navigation Company Limited. A primeira era concessionária da exploração de portos, de acordo com o Decreto 5.978, de 18 de abril de 1906. A segunda foi autorizada a explorar a navegação do rio Amazonas e seus afluentes e estabelecer os serviços de uma linha marítima até o Oiapoque, concessão essa dada pelo Decreto 9.708, de 7 de agosto de 1912, e cujo prazo de operação se estendia até 31 de agosto de 1922.

Ambas as companhias foram encampadas em 1940, criando a administração autônoma do Snaapp e transferindo à nova entidade autárquica os bens pertencentes às duas empresas encampadas.

8.1.3 - Companhia Nacional de Navegação Costeira (CNNC)

Em 7 de fevereiro de 1891, a Companhia Lage e Irmãos instalava a Companhia Nacional de Navegação Costeira (CNNC), com sede no Rio de Janeiro, cuja principal finalidade era a execução de serviços de navegação entre portos do Brasil e do estrangeiro, e, como atividade acessória, reparos e reconstrução de navios mercantes e de guerra.

Em 1942, todas as empresas pertencentes à organização Henrique Lage, inclusive a CNNC, foram encampadas pelo governo federal, sob a alegação de que constituíam fatores preponderantes da economia e segurança nacional. Quatro anos mais tarde algumas delas foram devolvidas aos antigos proprietários, tendo as restantes sido incorporadas ao patrimônio nacional, com a denominação de Companhia Nacional de Navegação Costeira.

8.1.4 - Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP)

Criado pelo Decreto-Lei 5.252, de 16 de fevereiro de 1942, como entidade autárquica subordinada ao Ministério de Viação e Obras Públicas e à CMM, com a finalidade, entre outras, de assegurar, desenvolver, aperfeiçoar e controlar a navegação interior dos rios Paraguai, Paraná e seus afluentes, serviço até então executado pelo Lloyd Brasileiro.

Ao patrimônio inicial — constituído pelo material flutuante pertencente ao Lloyd, na área — foram incorporados pelo Decreto-Lei 6.118, de 16 de dezembro de 1943, os bens da Companhia Viação São Paulo-Mato Grosso e da Empresa Transparaná Ltda., que faziam, durante a guerra, o transporte de gado procedente

do Estado de Mato Grosso e que se encontravam sob regime de intervenção federal.

Encampadas as duas companhias, fazia-se necessária, na época, a operação da Estrada de Ferro Guaíra-Porto Mendes, única via terrestre que até então ligava o Paraná superior com o Alto Paraná, e por onde se escoavam o mate e a madeira. Foi, portanto, encampada a empresa ferroviária, bem como a cidade de Guaíra, e as Vilas Oliveira Castro e Porto Mendes, além dos demais serviços pertencentes à Companhia Mate Laranjeira S.A.

8.2 - Transporte Ferroviário

Desde a criação do sistema de transporte ferroviário no mundo, os legisladores brasileiros se preocupavam com sua implantação no Brasil. Data de 1835 (Lei 101) a autorização de concessão de exploração, por 40 anos, das empresas que construíssem estrada de ferro ligando as Províncias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia à capital do país.

Tal iniciativa não representou um estímulo à aplicação de capitais no setor, o que só se daria em 1852, quando o governo brasileiro, a exemplo da Rússia, passou a empregar o sistema de garantia de juros, arbitrada por lei em 5% a.a.

Constituíram-se, a partir daí, as empresas pioneiras para exploração de ramais em São Paulo, Bahia e Pernambuco. A primeira ferrovia, entretanto, a ser entregue ao tráfego seria aquela que, por iniciativa de Mauá, ligaria o porto de Estrela à Raiz da Serra de Petrópolis.

8.2.1 - Estrada de Ferro D. Pedro II

A iniciativa empresarial do governo surgiria em 1858, quando foi empreitada a construção da Estrada de Ferro D. Pedro II, mais tarde Estrada de Ferro Central do Brasil que, inicialmente, se organizou como uma sociedade de capital aberto, sendo encampada, em 1865, quando suas ações foram transformadas em apólices.

A Estrada de Ferro D. Pedro II teve por base a idéia da criação de um tronco central de penetração, visando à interligação das Províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Já em 1877 se concretizava a ligação Rio-São Paulo.

Até a data da Proclamação da República, vários incentivos foram concedidos, incluindo, em 1873, a isenção de direitos de importação para todo o material fixo e rodante, combustível, máquinas, ferramentas etc. O resultado foi uma expansão ferroviária abrangendo, também, as empresas de iniciativa estatal, atingindo, durante o Império, 9.355 km de linhas construídas [ver Silva (1964)], distribuídas pelo território brasileiro, conforme a Tabela 26.

Tabela 26

Estradas de Ferro do Governo Federal — 1890

Região	Estado	Estrada de Ferro
Nordeste	Ceará	Estrada de Ferro Baturité
	Ceará	Estrada de Ferro Sobral
	Pernambuco	Estrada de Ferro Recife a Caruaru
	Pernambuco	Estrada de Ferro Central de Pernambuco
	Pernambuco	Estrada de Ferro Sul de Pernambuco
	Pernambuco	Estrada de Ferro Recife a S. Francisco
	Sergipe	
	Bahia	
	Bahia	Estrada de Ferro Paulo Afonso
	Bahia	Bahia a São Francisco
Sudeste	Minas Gerais	
	Guanabara	Estrada de Ferro Central do Brasil
	Rio de Janeiro	
	São Paulo	
Sul	São Paulo	Prolongamento de Estrada de Ferro Mogiana
	Rio Grande do Sul	Estrada de Ferro Bagé a Uruguaiana
	Rio Grande do Sul	Estrada de Ferro Porto Alegre a Cacequi
	Rio Grande do Sul	Estrada de Ferro Porto Alegre a Uruguaiana

Um fato importante, do ponto de vista de uma rudimentar organização das ferrovias, foi a utilização, a partir de 1889, do 2º Batalhão de Engenharia — depois 1º Batalhão de Engenharia (atual 1º Batalhão Ferroviário do Exército) — na construção de uma ferrovia, no Sul do país, considerada essencial em termos econômicos e estratégicos. Em 1903, a Lei 1145 instituiria definitivamente o poder público como construtor de estradas de ferro.

Impressionados com o crescente déficit ferroviário e os problemas administrativos das empresas do governo federal, inúmeros parlamentares do Império e da Primeira República inclinavam-se à idéia de arrendamento. Tal atitude era combatida por Pandiá Calógeras [ver *Jornal do Commercio* (1897)], sem que ele próprio sustentasse sua posição por muito tempo. Entretanto, o problema do desequilíbrio da receita e despesa, atribuído à fixação de tarifas insuficientes para cobrir os custos, na maior parte dos casos, não se afigurava como causa mas sim efeito, tendo origem em outros problemas.

A falta de um planejamento inicial gerou a formação de sistemas ferroviários isolados, sem atingir, portanto, uma integração nacional, com o conseqüente emprego de equipamentos e bitolas diferenciados.

Por outro lado, o suprimento irregular de combustível (hulha) e de material de tração, agravado principalmente nas duas “grandes guerras”, redundando em frustradas tentativas de substituição do carvão por óleo e lenha, sem adaptação do material ferroviário, contribuiu para o crescimento do custo do transporte.

Pandiá Calógeras resalta esses problemas em seu relatório dirigido ao Conselheiro Rodrigues Alves,⁹ em 1918, acrescentando “(...) e com as obrigações absurdas assumidas pelo governo quanto ao pessoal (...)”, vem a concluir favoravelmente pela tese de arrendamento das empresas federais ao setor privado.

Assim sendo, evidencia-se que a estrutura deficiente desse setor de transporte sobreviveu no regime republicano e a própria iniciativa governamental não soube encontrar o caminho da integração do sistema, mais prejudicado ainda depois de 1930 pelo surto de uma política rodoviária competitiva.

Uma das regiões brasileiras que ficou à margem do desenvolvimento das ferrovias foi a Amazônia, onde apenas duas iniciativas esparsas, e que não vieram a cumprir seus objetivos, foram levadas a cabo. A primeira, a Estrada de Ferro Tocantins, cuja construção se deu a partir de 1905, na margem esquerda do rio do mesmo nome, por uma empresa concessionária, foi mais tarde encampada e, em 1944, incorporada à Fundação Brasil Central. A segunda, a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, construída em cumprimento ao tratado de Petrópolis, de 17 de novembro de 1903, entre o Brasil e a Bolívia, tinha por objetivo substituir os trechos não-navegáveis do rio Madeira, propiciando a ligação entre as bacias Amazônica e Platina, servindo como escoadouro das riquezas da região. Todavia, nunca conseguiu preencher a finalidade a que se destinou.

A década de 40 se caracterizou pelo início da descentralização das empresas governamentais, como foi o caso das Estradas de Ferro Central do Brasil e Noroeste do Brasil, transformadas em autarquias, e pela encampação de diversas iniciativas do setor privado, tais como as Estradas de Ferro São Paulo-Rio Grande, São Luiz-Terezina, Central do Piauí, Mossoró e Maricá.

Mesmo assim, persistiram os problemas básicos do setor ferroviário brasileiro, ficando sua solução como um desafio aos administradores das décadas que se sucederam.

⁹ Ver Calógeras (relatório confidencial apresentado em 1918 ao Conselheiro Rodrigues Alves sobre a situação orçamentária e administrativa do Brasil).

BIBLIOGRAFIA

BALANÇO GERAL DA UNIÃO. Vários números, 1898, 1923/1929, 1945.

BALEEIRO, A. Uma introdução à ciência das finanças. *Revista Forense*, 1958.

BELLO, J. M. *História da República (1889-1954)*, 4ª ed. Companhia Editora Nacional, p. 177, 1958.

CALÓGERAS, P. *Problemas de administração*. Companhia Editora Nacional, p. 128, 1933.

IBGE. *Anuário Estatístico*, 1937, 1939 e 1940.

JORNAL DO COMMERCIO. Ferrovias governamentais, artigo publicado em 4 e 23 de fevereiro 1897.

MAHAR, J. D. *Fiscal federalism in Brazil*. Universidade da Flórida, 1970.

NORMANO, J. F. *Brazil: a study of economics types*, Chape III. University of North Cardina Press, 1935.

PALMES, T. The locomotive and twenty empty freight cars. *Interamerican Economics Affairs*, v. IV, n. 2, p. 56, 1950.

SILVA, J. A. de. Considerações sobre o plano geral ferroviário brasileiro em concordância com os demais países da América do Sul. *Revista Ferroviária*, suplemento, 1964.