

EMERGÊNCIA DO MERCADO INTERNO COMO PRINCIPAL FATOR DE DINAMISMO DA ECONOMIA BRASILEIRA E ARTICULAÇÃO DO ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL (1930 – 1945)[♦]

Soraia Aparecida Cardozo

1. Introdução

A crise da divisão internacional do trabalho atingiu seu ponto mais intenso com o colapso da economia mundial em 1929 e abriu novos horizontes para a economia brasileira. A desestruturação do sistema econômico internacional influenciou internamente o desmantelamento da organização econômica vigente desde a época colonial. A partir de então, o crescimento econômico não seria mais determinado pelas variações das exportações e a economia brasileira começaria a se refazer em outras bases, deixando de ser um simples fornecedor do comércio e das mercadorias internacionais, dando um salto qualitativo no processo de ruptura com o passado colonial. O centro dinâmico da economia brasileira deixaria de ser o mercado externo e começaria a se apoiar no crescimento do mercado interno. Como observa Celso Furtado, “O fator dinâmico principal, nos anos que se seguem à crise, passa a ser, sem nenhuma dúvida, o mercado interno. A produção industrial, que se destina em sua totalidade ao mercado interno, sofre durante a depressão uma queda de menos de 10%, e já em 1933 recupera o nível de 1929. A produção agrícola para o mercado interno supera com igual rapidez os efeitos da crise. É evidente que, mantendo-se elevado o nível da procura e representando-se uma maior parte dessa procura dentro do país, através do corte das importações, as atividades ligadas ao mercado interno puderam manter, na maioria dos casos, e em alguns aumentar, sua taxa de rentabilidade. Esse aumento de rentabilidade se fazia concomitantemente com a queda dos lucros no setor exportador” (Furtado, 1984: 198).

O autor ressalta, ainda, que o aproveitamento intensivo da capacidade instalada e a possibilidade de aquisição a preços baixos, no exterior, de equipamentos de segunda mão

[♦] Este trabalho é parte de um capítulo da dissertação de mestrado da autora intitulada “*Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional*”, defendida no Instituto de Economia da Unicamp em dezembro de 2004.

foram dois fatores essenciais para a expansão da atividade industrial. As transformações na economia e sociedade abririam espaço para a industrialização incipiente, à urbanização, ao crescimento do mercado interno, à classe operária. Ao estimular a expansão do mercado interno e a industrialização por substituição de importações, o novo dinamismo da economia brasileira começou a criar as bases para a consolidação do Brasil como um espaço econômico relativamente autônomo dentro do sistema capitalista mundial. O avanço do processo de industrialização também significou uma mudança qualitativa nos nexos entre as regiões do país, à medida que a integração do mercado nacional gerou forças centrípetas que tendiam a unificar a vida econômica nacional.

O objetivo deste artigo é analisar o impacto do deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira sobre a articulação econômica do território nacional entre 1930 e 1945. Para tanto, faremos uma análise da política tributária, monetária e de desenvolvimento regional para destacar a formação dos nexos da unidade federativa.

2. A autonomia relativa das unidades federativas diante do fortalecimento do Estado Nacional

O deslocamento do centro dinâmico e a crise do sistema econômico internacional desencadearam mudanças significativas na organização do Estado, ao passo que ocorriam transformações nas bases técnicas do país e na sua estrutura social. As impossibilidades de efetivação do comércio externo comprometiam as receitas da União, que no período anterior eram asseguradas pela tributação das importações. O comprometimento das finanças do Estado impossibilitava que este exercesse seu novo papel, visto que a nova dinâmica da economia estaria pautada na indústria nascente e seria possibilitada graças aos investimentos do Estado tanto no próprio setor industrial, quanto na infra-estrutura necessária ao processo de industrialização. Com o frágil sistema tributário e com problemas na obtenção de crédito através do financiamento externo, fazia-se necessária uma reforma no sistema tributário, dotando o Estado de instrumentos capazes de aumentar sua arrecadação e desempenhar suas novas funções (Oliveira, 1978).

As mudanças processadas a partir de 1930 não encontraram seus determinantes apenas na crise da divisão internacional do trabalho e nas conseqüentes restrições ao comércio internacional. Internamente desde a década de vinte existiam grupos de pressão para que o governo central se fortalecesse e conduzisse a política econômica nacional sem que se privilegiassem determinados estados em detrimento de outros. Como bem observa

Souza (1994: 35), “seria errôneo supor que o processo de centralização estabelecido após a Revolução de 1930 tivesse surgido da noite para o dia. Ao contrário, se alguma data identificável puder ser encontrada para demarcá-lo, ela provavelmente se encontra na segunda parte da década dos 20, quando a concorrência entre regiões produtoras (de café) leva algumas delas a situações de crise, fazendo avolumar de maneira quase simultânea os pedidos de interferência do Governo Central”.¹

Nesse sentido, destaca-se que o Estado centralizado teve um papel determinante na condução do processo de industrialização via substituição de importações. A Revolução de 1930 evidenciou a insatisfação dos estados menos expressivos economicamente com a extrema diferenciação entre as unidades federativas, visto que São Paulo e Minas despontavam como grandes exportadores de café exercendo poder político sobre o restante do país.²

Essas transformações na economia e sociedade brasileiras possibilitaram que, no período compreendido entre 1930 e 1945, ocorresse um processo de intensificação do poder da União sobre os demais entes federativos visto que as políticas econômicas passaram por um processo de centralização e nacionalização. O poder central passou a conduzir a política econômica que não coincidirá apenas com as políticas agrícolas voltadas para os produtos de exportação. Nesse sentido, aquelas oligarquias regionais, cujos interesses eram coincidentes com os interesses da política econômica da República Velha, vão dividindo espaço com uma nova classe, a elite industrial.

Entre 1930 e 1934, ano da promulgação da nova Constituição, instituiu-se um regime de intervenção generalizada nos estados, ao passo que a administração tornou-se altamente centralizada. Nesse sentido, a criação da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios objetivava realizar estudos para obter informações sobre as finanças públicas do país nos três níveis de governo. A partir das referidas informações seriam processadas mudanças no país, capazes de dotá-lo de políticas de alcance nacional (Silva, 1977).

Através das considerações do Chefe do Governo Provisório podemos verificar o teor das mudanças pretendidas. “Estamos sinceramente empenhados na organização

¹ Souza continua sua argumentação dizendo que “destacam-se nesse sentido as moções dos estados cafeeiros menores – Minas, Espírito Santo e Rio de Janeiro – solicitando transferência do comando da política cafeeira para o Governo Central, comando até então exercido pelo Instituto do Café de São Paulo. Já bem antes a pecuária gaúcha fazia reivindicações no mesmo sentido, por sentir-se prejudicada com a competição de Minas Gerais, observando-se idênticas reclamações do açúcar nordestino contra São Paulo” (Souza, 1994: 35).

econômico-financeira de todo o país, isto é, da União, dos Estados e Municípios, simultaneamente. Inspira-nos um programa nacional de harmonia e não de dispersão. A União tem de se restabelecer, curando, ao mesmo tempo, todos os seus elementos componentes. Entre o Governo Provisório e os interventores, entre estes e os prefeitos municipais, deve haver identidade de diretrizes na ordem financeira, administrativa e econômica. Cumpra a todos seguir o mesmo para a uniformidade do esforço e semelhança dos resultados” (Vargas, apud: Bouças, 1934: 5).

Nos relatórios apresentados pelo secretário da Comissão, Valentim Bouças, verificava-se um esforço no sentido de buscar o máximo de conhecimento possível sobre o país para que pudessem ser processadas políticas nacionais. Ou seja, tratava-se de estudos técnicos que auxiliariam os Ministros da Fazenda e da Justiça com o objetivo de “construção nacional”.³ Entre as mudanças recomendadas, a Comissão propôs um modelo de orçamento baseado em um padrão único para os três níveis de governo, visto que os orçamentos da União, Estados e Municípios diferiam entre si. Além disso, foi constatado que alguns estados continuavam mantendo ou criando impostos, taxas ou contribuições interestaduais, não obedecendo à lei n. 1185 de junho de 1904, nem ao decreto n. 19.995 de 14 de maio de 1931.

Para Valentim Bouças, era de extrema necessidade “conhecer a nós mesmos” para que se processassem uma reorganização do país. As colocações do secretário nos dão uma visão dos propósitos da Comissão: “A Federação não pode ser o que era. Há de ser a União pelos Estados e Municípios, e estes por aquela, em salutar entendimento. Por outro lado, o Sr. Ministro da Fazenda tem dado oportunas e repetidas instruções aos Srs. Interventores para que estes providenciem, com energia e boa vontade, para a regularização das finanças, não só dos Estados sob sua superintendência, como dos Municípios em que esses Estados se dividem. Tudo com aquele elevado propósito de uma política geral, nacional e não parcial: política de reconstrução simultânea da União, dos Estados e Municípios” (Bouças, 1934: 26). Os estudos da Comissão de Estudos Financeiros de Estados e Municípios culminaram nas reformulações do sistema tributário, definidas na Constituição de 1934. Com o novo marco institucional delimitou-se melhor a competência tributária das três esferas de governo, visto que pela primeira vez os municípios foram inseridos na partilha

² Ver Boris Fausto, *A Revolução de Trinta*.

³ O esclarecimento das principais funções da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios podem ser encontrados na Coleção Finanças do Brasil, Relatório apresentado pelo secretário da comissão, Valentim Bouças, em sessão de 6 de abril de 1932. Vol. I, 2ª edição.

tributária. O quadro a seguir ilustra as competências de cada esfera de governo nas Constituições de 1891, 1934 e 1937.

O número de impostos na Constituição de 1934 aumentou em relação àqueles vigentes na República Velha. A referida mudança está diretamente relacionada ao deslocamento do centro dinâmico da economia. Ou seja, enquanto o país configurava-se como uma economia primário exportadora, com seu crescimento determinado a partir das flutuações da demanda por seus produtos agrícolas, a principal fonte de geração de recursos fiscais consistia na tributação do comércio exterior. Os elevados coeficientes de importação e de exportação garantiam a receita fiscal do governo central e dos estados. Com a crise da economia internacional e as restrições impostas ao comércio internacional, o país ganhou impulsos para sedimentar em bases internas o seu crescimento econômico. Nesse sentido, surgiram as condições necessárias para que a base de tributação não ficasse exclusivamente dependente do mercado externo e se pautasse, sobretudo, no mercado interno.

QUADRO I
Competências Tributárias das três Esferas de Governo nas Constituições de 1891, 1934 e 1937

Competências Tributárias		
1891	1934	1937
UNIÃO		
<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre importações; - entrada e saída de navios; - taxas de selo; - taxas de correios e telégrafos federais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impostos sobre importações - consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor a explosão; - de renda de proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular (1); - transferências de fundos para o exterior; - atos emanados o seu governo, negócios da sua economia e instrumento ou contratos regulados por lei federal; - taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves. 	<ul style="list-style-type: none"> - impostos sobre importações; - consumo de mercadorias; - renda e proventos de qualquer natureza; - transferência de fundo para o exterior; - atos emanados de seu governo, negócios da sua economia e instrumento ou contratos regulados por lei federal; - taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estada de navios e aeronaves.
ESTADOS		
<ul style="list-style-type: none"> - exportação; - imóveis rurais e urbanos; - transmissão de propriedade; - indústrias e profissões. 	<ul style="list-style-type: none"> - propriedade territorial, exceto urbana; - transmissão de propriedade causa mortis; - transmissão de propriedade imobiliária intervivos; - consumo de combustíveis; - vendas e consignações; - exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais; - indústrias e profissões; - atos emanados do seu governo e negociados da sua economia, ou regulados por lei atual; - taxas de serviços estaduais 	<ul style="list-style-type: none"> - a propriedade territorial, exceto a urbana; - transmissão de propriedade causa mortis; - transmissão de propriedade imobiliária intervivos; - vendas e consignações; - exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais; - indústrias e profissões; - atos emanados do seu governo e negociados da sua economia, ou regulados por lei atual; - taxas de serviços estaduais.
MUNICÍPIOS		
	<ul style="list-style-type: none"> - licenças; - predial e territorial urbano; - diversões públicas; - renda de imóveis rurais; - taxas sobre serviços municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> - licenças; - predial e territorial urbano; - diversões públicas; - taxas sobre serviços municipais

Fonte: Constituições Federais de 1891, 1934 e 1937.

(1) Esse imposto vigorava desde 1922.

Além do imposto sobre importações e de entrada e saída de navios, a União passou a decretar impostos sobre o consumo de mercadorias - exceto de combustíveis; sobre a renda; sobre negócios e contratos de seu governo. Por outro lado, além do imposto sobre exportação, transmissão de propriedades, indústrias e profissões, garantido na Constituição de 1891, na Constituição de 1934 os Estados passaram a ter direito de decretarem, também, impostos sobre propriedade territorial, exceto a urbana, vendas e consignações e atos emanados pelo seu governo.

Como observa Lopreato (1981:19), “a principal mudança (...) ateve-se à transferência do Imposto sobre Vendas e Consignação (antigo imposto federal sobre vendas mercantis, criado em 1923 e cobrado segundo valores fixos proporcionais aos preços de transação da mercadoria) para a competência estadual, transformado num imposto tipo ‘cascata’, cobrado a cada operação de venda ou consignação pelo valor total da mercadoria, de acordo com uma alíquota fixa ad valorem”.

Por outro lado, pela primeira vez na história do federalismo brasileiro os municípios tiveram suas competências tributárias discriminadas na Constituição. Os municípios passaram a possuir suas próprias competências, sem que ficassem totalmente dependentes das Constituições e das leis estaduais para determinar suas bases de tributação. Observa-se, dessa forma, que a autonomia dos municípios para arrecadarem seus próprios impostos é garantida em momento em que o Governo Central assume uma função de maior regulação, assim como assume a realização de tarefas que anteriormente eram de responsabilidade dos estados.

Além da delimitação da competência das três esferas de poder e da autonomia estadual e municipal na manipulação das alíquotas de seus impostos, a Constituição de 1934 proibia a cobrança de qualquer tipo de tributo que barrasse o comércio entre os estados, medida essencial para o avanço da integração econômica do país. A proibição à cobrança de impostos interestaduais possibilitou o incremento do comércio inter-regional, aumentando o grau de complementaridade e a integração regional. Com isto, a necessidade de tornar as normas econômicas similares para todo território nacional era reconhecida na constituição de 1934, visto que a União estava proibida de cobrar impostos que não fossem uniformes em todo o território nacional. Evitava-se, portanto, que uns Estados ou municípios fossem mais onerados que outros.

Por outro lado, no que diz respeito à centralização do poder, resultante do golpe de 1937, esta não foi traduzida em aniquilamento das oligarquias regionais, visto que a

autonomia dos estados e municípios na manipulação de seus impostos foi mantida. A Constituição de 1937, por sua vez, apresentou poucas mudanças em relação à Constituição de 1934 no que concerne à estruturação do sistema tributário. A União passou a tributar todas as mercadorias, inclusive combustíveis; foi estabelecida, no território nacional, a unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial, não podendo no seu interior existir qualquer barreira ou limitações à livre circulação de bens ou de pessoas, ou seja, criava-se as condições necessárias à livre circulação do capital e do trabalho pelo território nacional, condições estas essenciais para a formação de um sistema econômico nacional.

Observa-se, portanto, que os interesses dos novos grupos que assumiram o poder a partir de 1930, num contexto de transformações na economia mundial, possibilitou a criação de condições que viabilizassem a centralização política. No entanto, resta-nos, ainda, algumas indagações. Como se comportou a carga tributária das três esferas de governo a partir de 1930? Quais as possibilidades de endividamento externo das unidades subnacionais? Qual o grau de liberdade política dos estados e municípios?

Para uma análise da carga tributária é ilustrativo verificarmos a tabela abaixo, elaborada a partir dos dados da publicação do IBGE *Estatísticas Históricas do Brasil*.