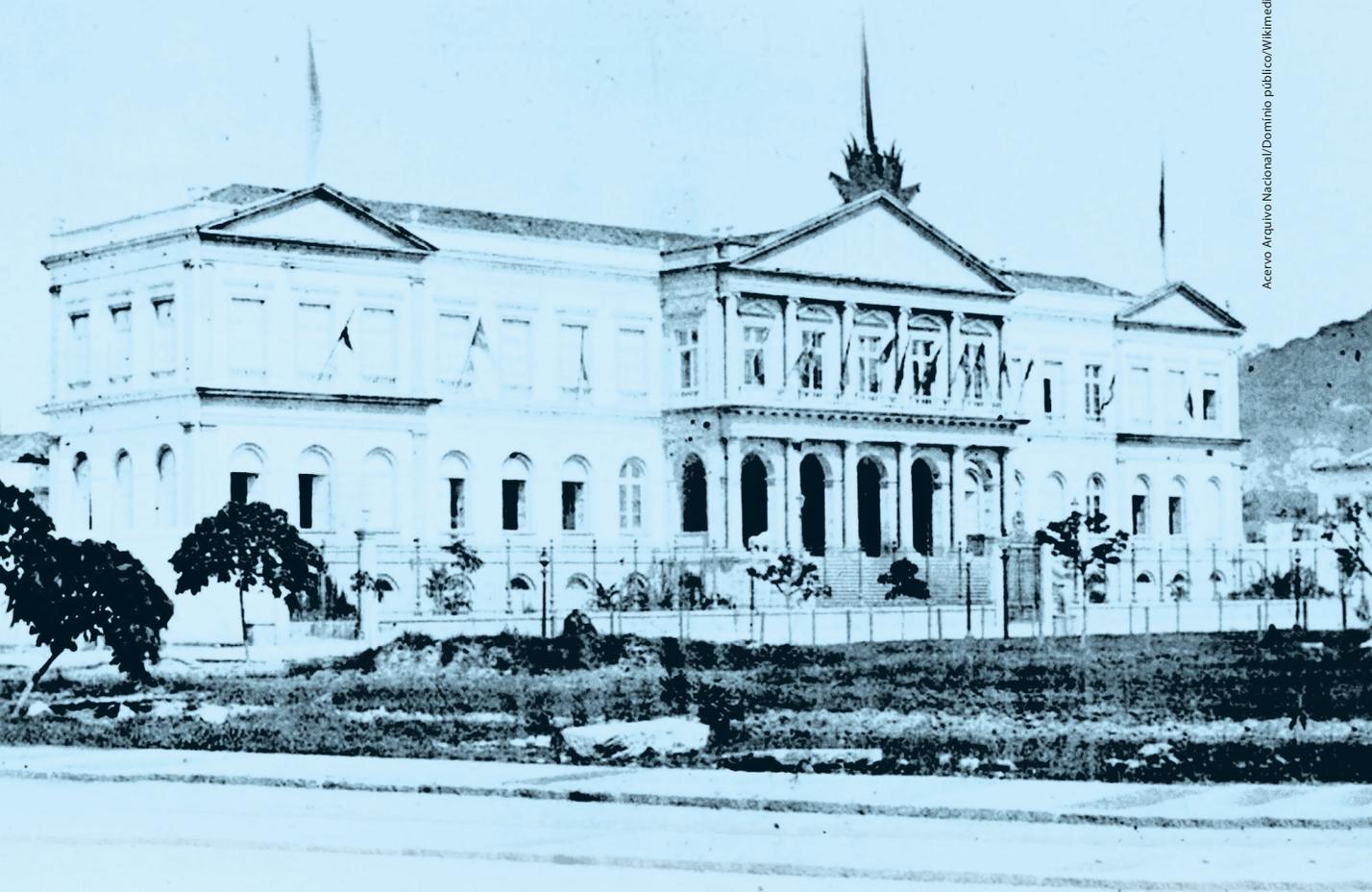


Fiscalidade no Brasil Império: a manutenção de privilégios e o legado da desigualdade

Luciana Suarez Galvão

Anne Gerard Hanley



resumo

O presente artigo analisa o legado tributário colonial e as primeiras ações do Brasil como nação independente na reestruturação de seu sistema fiscal, na separação das rendas e na definição das competências tributárias das várias instâncias governamentais. Defendemos que a retórica do liberalismo e a falta de planejamento levaram ao estabelecimento de um sistema tributário que manteve os privilégios da elite política e econômica, tendo como base o recolhimento de impostos indiretos sobre toda uma população socialmente desigual. A mesma falta de planejamento acabou por deixar províncias, e em especial municípios, com grande parte da responsabilidade sobre o provimento de bens públicos, mas sem a adequada provisão de rendas para isso. Combinados, esses aspectos comprometeram de maneira significativa o desenvolvimento econômico de longo prazo, agravando ainda mais a disparidade social.

Palavras-chave: fiscalidade; Brasil Império; bens públicos; desenvolvimento; desigualdade.

abstract

This article analyzes Brazil's colonial fiscal legacy and its first actions as an independent nation in structuring its tax system, including the separation of revenue sources and the definition of the fiscal jurisdiction of the various levels of government. We argue that liberalist rhetoric and a lack of planning led to the establishment of a fiscal system that maintained the colonial privileges of the political and economic elite by relying on indirect taxation of a socioeconomically unequal population. The same lack of planning ended up leaving provinces, and especially municipalities, with a large part of the responsibility for the provision of public goods, but without adequate revenue to fulfill that responsibility. The fiscal structure significantly compromised long-term economic development and aggravated the social disparity that exists among its citizens.

Keywords: taxation; Brazilian Empire; public goods; development; inequality.

A

Independência do Brasil em 1822 coincidiu com um movimento de caráter mais amplo, a ascensão do chamado Estado liberal. Fenômeno tipicamente europeu do início do século XIX, o Estado liberal, em contraposição aos governos do antigo regime, propunha um novo tipo de governo que protegeria os cidadãos “contra os abusos da autoridade real, os privilégios do clero e da nobreza, os monopólios que inibiam a produção, a circulação, o comércio e o trabalho livre” (Costa, 1999, p. 133).

O novo modelo de Estado pressupunha também novos arranjos, institucional e tributário, que garantissem governabilidade e fontes adequadas de financiamento. O fim do antigo regime e a readequação dos sistemas financeiro e fiscal, num período relativamente prolongado de paz e prosperidade na Europa, permitiram a consolidação dos Estados liberais, garantindo o desenvolvi-

mento social, político, cultural e econômico das nações europeias desde o início do século XIX até o limiar da Primeira Guerra Mundial. A transformação de *súditos* em *cidadãos*, ocorrida em decorrência da queda das monarquias absolutistas, motivou o Estado a investir em infraestrutura e na provisão de bens públicos, a fim de melhorar a qualidade de vida da população e promover o desenvolvimento econômico, legitimando assim seu direito de governar, arrecadar e dispendar (cf. Szreter, 1997).

Antes do século XIX, os governos tributavam basicamente para financiar a segurança e a soberania nacionais, incluindo eventuais participações em guerras e conflitos internos. Pouco era investido na melhoria das condições de vida da população, e o direito de

LUCIANA SUAREZ GALVÃO é professora do Instituto de Estudos Brasileiros e membro do Hermes & Clio – Grupo de Estudos e Pesquisa em História Econômica da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, ambos da USP.

ANNE GERARD HANLEY é professora de História da Northern Illinois University (EUA).

governar do monarca vinha apenas por meio de sua linhagem. No século XIX, entretanto, houve uma mudança importante e fundamental do chamado *tax state* – organizado para atender às demandas dos governantes do antigo regime – para o chamado *fiscal state* – organizado para atender às demandas financeiras dos regimes liberais emergentes. Os novos padrões de crescimento populacional, imigração e migração, urbanização e expansão da industrialização na Europa Ocidental, bem como a intensificação dos fluxos de comércio internacional, acabaram por aumentar ainda mais a pressão dos cidadãos pelo investimento em capital humano e infraestrutura (cf. Duffy, 1990; Evans, 1987; Monkkonen, 1988). A fim de financiar tais investimentos, os regimes liberais buscaram expandir sua base de arrecadação, implementando reformas fiscais e direcionando os gastos dos vários níveis de governo – nacional, estadual e municipal – para as áreas consideradas primordiais.

Estudos sobre a emergência do chamado Estado fiscal – corolário financeiro do Estado liberal –, em diferentes países, mostraram realidades bem distintas. Olhando em retrospecto, assim como no caso dos processos de industrialização, algumas nações adotaram medidas ativas na alocação de recursos em gastos com infraestrutura e no provimento de bens públicos, enquanto outras falharam em implementar regimes fiscais modernos capazes de satisfazer às exigências do novo Estado liberal. As medidas ativas incluíram a criação de uma base tributária ampla e a cobrança de impostos sobre as principais fontes de riqueza – propriedade e renda –, além de determinar de forma clara quais níveis de governo eram responsáveis pelo provimento de determinados bens públicos,

provisionando recursos suficientes para responder a essas responsabilidades.

Exemplos de nações que fizeram transição bem-sucedida para o Estado fiscal moderno ao longo do século XIX incluem Inglaterra, Estados Unidos e partes da Alemanha. Aquelas que não conseguiram implementar tais regimes, como Espanha e Portugal, normalmente evitavam tributar riqueza e renda, contando, em vez disso, com tributação indireta regressiva ou recorrendo a fontes externas tradicionais de receita, tais como o comércio da era colonial, ao mesmo tempo que deixavam baixos os níveis de investimento em capital humano. No caso de Portugal e Espanha, a instabilidade política acabou dificultando a implementação das reformas fiscais (cf. Cardoso & Lains, 2010; Monkkonen, 1988). O sucesso no processo de transição para o Estado fiscal moderno ou as dificuldades na implementação de medidas de ajuste tiveram sérias consequências para o crescimento de longo prazo dessas nações. No século XX, pesquisadores associaram o investimento em capital social, incluindo iniciativas em educação e saúde, com uma maior produtividade, melhor nível salarial e padrões de vida mais elevados para trabalhadores, sendo a relação entre receita fiscal e desenvolvimento econômico bem compreendida pelos estudiosos (cf. Carvalho Filho & Colistete, 2010; Mariscal & Sokoloff, 2000; Wegenast, 2010).

Em 1889, o senador e estudioso da história fiscal do Império do Brasil, Liberato de Castro Carreira, já apontava a estreita relação entre as finanças públicas e o bem-estar da nação. Segundo Castro Carreira¹,

1 Para a comodidade do leitor, a ortografia e a gramática das citações foram atualizadas.

“A história financeira de um país compreende a sua vida econômica e administrativa, as quais se acham tão ligadas entre si, que a prosperidade de uma dá a medida do bem-estar e da excelente organização da outra; daí o grande princípio do axioma administrativo – boas finanças, boa política [...]. O primeiro cuidado, pois, na organização do orçamento está em determinar a despesa, depois de conhecida a receita, pondo-as de acordo; isto, porém, não quer dizer que em virtude deste princípio, rigorosamente aplicado, não seja permitida a utilização do crédito, auxiliar poderoso e de sabido alcance quando empregado com prudência e cautela, tendo-se em alta consideração os recursos de que pode o país dispor, empreendendo-se serviços extraordinários de natureza produtiva, ou vantajosos ao progresso do país” (Carreira, 1889, p. 5).

Trinta anos depois, em 1918, Joseph Schumpeter afirmava que por meio do estudo da estrutura financeira de um Estado era possível conhecer a história de seu desenvolvimento econômico, seus valores sociais e seus preconceitos culturais. A noção de quem deve arcar com a carga fiscal e de quem deve se beneficiar com os gastos do Estado, afirmou ele, era uma lente poderosa que permitia identificar as prioridades políticas, sociais e culturais na relação entre Estado e cidadão. Essa priorização podia ser ativa – tributando um grupo em benefício de outro – ou passiva – deixando de empregar a intencionalidade para decidir quem e o que tributar (Schumpeter, 1954, p. 7). Intencionais ou não, as decisões tomadas sobre a fiscalidade tinham consequências importantes para o desenvolvimento econômico e social de uma nação. No caso do Brasil,

essas decisões revelaram um profundo desejo de proteger a renda e a riqueza das classes altas em detrimento das classes mais baixas.

No momento da Independência, os líderes políticos brasileiros, ao discutirem o novo arranjo institucional em construção, se inspiraram nas linhas gerais do que seria um Estado liberal europeu. Todavia, os ideais liberais no Brasil, inicialmente, não faziam um contraponto entre o cidadão e um antigo Estado absolutista, mas sim constituíam uma arma política contra as elites coloniais portuguesas. Na Europa, a luta que era contra um regime absolutista real, no Brasil, tomava forma de uma luta contra o sistema colonial. “Liberdade, igualdade, soberania do povo, autonomia, livre-comércio, todas essas palavras grandiloquentes, tão caras aos liberais europeus, possuíam conotações específicas no Brasil” (Costa, 1999, p. 135). Aqui, quem lutava contra o regime colonial era a elite política e econômica, interessada na manutenção de seus próprios privilégios num momento de instabilidade que culminaria no retorno da família real a Portugal e na Declaração de Independência de d. Pedro, às margens do Ipiranga, em setembro de 1822.

“A condição colonial da economia brasileira, sua posição periférica no mercado internacional, o sistema de clientela e patronagem, a utilização da mão de obra escrava e o atraso da revolução industrial – que no Brasil só ocorreu no século XX –, todas essas circunstâncias combinadas conferiram ao liberalismo brasileiro sua especificidade, definiram seu objeto e suas contradições e estabeleceram os limites de sua crítica. Em outras palavras, a teoria e a prática liberais no Brasil, no século XIX, podem explicar-se a partir das peculiaridades da burguesia

local e da ausência das duas classes que na Europa constituíram o seu ponto de referência obrigatório: a aristocracia e o proletariado” (Costa, 1999, p. 134).

Assim, o Estado liberal surgia no Brasil como uma reação ao domínio português e era defendido pela mesma elite política e econômica que articulou o rompimento com Portugal. Uma vez consolidada nossa emancipação, o Estado que começa a ser construído parte de um referencial social distinto daquele encontrado no Estado liberal europeu.

No Brasil, durante todo o período imperial, em todos os níveis de governo e não apenas no governo central, a receita pública dependeu quase exclusivamente de impostos indiretos, cobrados sobre a produção e circulação de mercadorias. O Brasil não tributava riqueza ou renda antes do século XX, sendo sua arrecadação pública baseada na prática antiga de cobrar um grande número de impostos indiretos sobre o comércio de mercadorias, a prestação de serviços e a circulação de pessoas. A estrutura tributária herdada dos portugueses era confusa, resultado de um processo longo de criação não planejada de impostos, taxas e cobranças diversas.

O presente artigo analisa o legado tributário colonial e as primeiras ações do Brasil como nação independente, no tocante ao processo de reestruturação de seu sistema fiscal, na separação das rendas entre gerais, provinciais e municipais, e na definição das competências tributárias de suas várias instâncias governamentais. Defendemos que o momento da Independência trouxe ao país a oportunidade de repensar a relação previamente existente entre Estado e cidadão, mais

especificamente a questão de quem paga e quem é beneficiado pelo sistema de gastos e investimentos públicos. Nesse sentido, os agentes políticos envolvidos falharam em estabelecer um sistema fiscal capaz de sustentar o que era defendido pelo discurso e pela retórica liberal. No discurso, os agentes reproduziam as ideias liberais europeias de um Estado a serviço do bem comum. Na prática, pouco modificaram o sistema tributário do período colonial, que tinha como base o recolhimento de impostos indiretos sobre toda uma população social e economicamente desigual, mantendo assim os privilégios de uma reduzida elite.

Desde os primórdios do Brasil como nação independente notamos uma profunda falta de planejamento e até mesmo de interesse em reformular o antigo e caótico sistema tributário colonial, sendo essa falta de planejamento responsável por deixar províncias e municípios com grande parte da responsabilidade sobre o provimento de bens públicos sem que para isso tenham recebido as fontes de renda necessárias (Hanley, 2018). Combinados, esses aspectos comprometeram de maneira significativa o desenvolvimento econômico de longo prazo, agravando ainda mais a disparidade social existente entre seus cidadãos.

A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO PERÍODO COLONIAL

Desde os primórdios da colonização, a principal fonte de renda da Coroa portuguesa eram as cobranças sobre a produção de gêneros agrícolas ou aqueles provenientes da caça, pesca ou extrativismo. Os recursos auferidos com a cobrança desses impostos somavam-se àqueles excedentes provenien-

tes do controle dos fluxos de comércio da colônia, sendo esses valores utilizados para custear o empreendimento colonizador, os gastos da metrópole com a manutenção do reino, da Coroa e de seu grande império ultramarino. Todavia, a grande distância da corte e a falta de infraestrutura no espaço colonial dificultavam a adequada cobrança e recolhimento dos impostos devidos, o que fazia a Coroa recorrer aos *arrematadores* – certos indivíduos ou associações que obtinham da Coroa autorização para efetuar a arrecadação de tributos e imposições –, que em contrapartida pagavam um valor fixo para a Coroa, constituindo a diferença entre o que arrecadavam e o que repassavam à administração portuguesa os lucros da operação (cf. Vieira, 1973, p. 344).

Nesse contexto, não se pode negar a importância do dízimo, cobrança que incidiu pela primeira vez sobre a produção açucareira. Ainda que passível de aplicação sobre todos os demais produtos do solo, foi com a produção açucareira que os dízimos passaram a representar parcela relevante da arrecadação portuguesa no Brasil. Conforme a regra, a décima parte do açúcar, dos rebanhos e de outros produtos da terra deveria ser repassada à Coroa².

Mesmo sem possuir título específico sobre tributação, ao enumerar os bens e direitos pertencentes ao monarca, a legislação portuguesa abria brechas para que se estabelecessem as diversas cobranças que mais tarde viriam a constituir a base de uma primi-

tiva estrutura tributária no espaço colonial. Os impostos enumerados incluíam direitos sobre a dízima; subsídio grande dos vinhos; subsídio pequeno dos vinhos; subsídio das aguardentes do reino e ilhas; subsídio do azeite doce; imposição para guarda costa; senhoriagem da Casa da Moeda; subsídio dos escravos que iam para Minas; donativo dos ofícios e novos direitos dos mesmos ofícios; direitos das cartas de seguro e das provisões e mercês; rendimento dos dízimos reais; dízimo da chancelaria; passagens dos rios São João, Paraíba e Paraíba; rendimento do equivalente do contrato do tabaco; e consignação de parte do contrato das baleias e do contrato do sal. Mesmo sofrendo algumas modificações, em essência, essa estrutura permaneceu inalterada por quase 300 anos.

Mas a transferência da corte provocaria uma mudança significativa em tal estrutura. Com a abertura dos portos e a posterior assinatura dos tratados de comércio e navegação, houve queda generalizada nas alíquotas cobradas pela entrada de produtos importados. Sendo a principal fonte de receita pública, a queda na arrecadação dos direitos alfandegários, cobrados desde os mais remotos tempos da colônia, prejudicou as finanças da antiga colônia e, em consequência, do reino português em um crítico momento.

Para Mircea Buescu, esse período entre a chegada da família real e a Independência pode ser considerado de transição na organização administrativa e fazendária brasileira, pois a transformação da antiga colônia em sede da administração portuguesa exigiu uma ampla reorganização dos processos administrativos locais, sendo o objetivo mais importante assegurar o controle e o pleno acesso da Coroa a esse setor (cf. Buescu, 1984, p. 10).

2 Sobre a arrecadação do dízimo e as alterações em sua forma de cobrança e registro contável, ver o trabalho de Camila Scacchetti, *Do dízimo ao ICMS – raízes da tributação sobre o consumo*, em especial o Capítulo 2 (Scacchetti, 2021).

Todavia, a necessidade de uma nova organização fazendária não significou a desconsideração da estrutura já existente, nem tampouco motivou o desejo de reformá-la completamente. A transferência da corte era considerada temporária e, sendo assim, não havia interesse em desfigurar toda a estrutura tributária e administrativa local. O problema mais urgente a ser resolvido era a escassez de recursos, o que tornava ainda mais necessário o amplo acesso da Coroa aos órgãos fazendários coloniais. Por essa razão, organizou-se o Real Erário seguindo a mesma orientação do Erário Régio português, que tinha como principal atribuição cuidar das finanças públicas. Estavam a ele subordinadas as três Contadorias gerais, sendo que a primeira abrangia o Rio de Janeiro; a segunda, as capitanias de Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso e São Pedro, a África Oriental e a Ásia Portuguesa; e a terceira concentrava Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará, Ceará, Piauí, Paraíba, Cabo Verde, Açores e Madeira. Para Buescu (1984, p. 11), “[...] a estrutura era criada, portanto, para a metrópole, incluindo evidentemente o Brasil, também, como uma parte – a maior – do Império colonial, mas ainda, com maior ênfase, como sede da Coroa”.

A criação desses órgãos não significou o estabelecimento de um sistema fazendário coerente, tampouco unificado, pois as instituições anteriores, assim como seus procedimentos de tributação e arrecadação, continuaram a existir. Persiste, durante esse período, orientação de criar repartições específicas para cada tipo de receita a arrecadar, e a dificuldade em se estabelecer uma hierarquia clara entre as diversas repartições existentes logo fez surgir conflitos de competência

com as diversas instâncias administrativas da antiga colônia. O resultado prático desse sistema foi o aumento de uma carga tributária que já era elevada antes mesmo da transferência da corte³.

Com a Independência, o quadro financeiro já existente também não sofre grandes modificações. A estrutura tributária colonial foi em grande medida transferida ao Império: dízimos sobre produtos agrícolas; direitos aduaneiros de exportação e importação; direitos sobre carne verde e aguardente; direitos sobre animais abatidos; impostos sobre espaços urbanos; e impostos sobre a renda de escravos. É importante ressaltar que o padrão de tributação não se altera e continua a ser baseado na taxaçoão sobre a circulação de bens, pessoas e animais.

A INDEPENDÊNCIA E A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO BRASIL IMPERIAL

Com a partida da corte em 1821, saíram da cidade do Rio de Janeiro e do seu entorno cerca de quatro mil pessoas, “da mais alta representação social, fidalgos, abastados negociantes, capitalistas, que transportaram consigo todos os seus haveres” (Fleiss, 1922, p. 135). D. João VI recolhe todos os valores depositados na caixa do Banco do Brasil, deixando o banco em situação precária. O príncipe regente, diante do crítico estado financeiro da colônia naquele momento, decide elaborar uma série de medidas com o objetivo de con-

3 Sobre a organização administrativa do Brasil colônia, ver o livro de Graça Salgado, *Fiscais e meirinhos*, que traz uma relação detalhada de cargos e órgãos nas várias fases do controle português (Salgado, 1985).

tornar a escassez de recursos, ao mesmo tempo em que buscava também reduzir a carga tributária considerada excessiva.

A Real Junta da Fazenda e o Arsenal do Exército foram instruídos a adquirirem apenas os gêneros e artigos necessários, pelos preços mais baixos. Foram abolidos os direitos de entrada do sal, com exceção da taxa de Rs. \$080 por alqueire cobrada pelas alfândegas. Foram também reduzidos os impostos cobrados no comércio de cabotagem, colocando-se em prática um alvará expedido em 1818 (cf. Fleiuss, 1922, pp. 137-8). Mesmo com essas ações a situação financeira não melhorou. A razão para isso talvez tenha sido a de que as reformas implantadas por d. Pedro, na realidade, não atacaram a raiz do problema, que era a redução na base de tributação alfandegária por conta dos tratados de comércio e navegação assinados em 1810.

Liberato de Castro Carreira também registra a situação crítica em que se encontravam os cofres públicos durante esse período de transição. Conforme relatório publicado pelo Ministério da Fazenda, o Estado não tinha capacidade para saldar as suas dívidas, sendo necessário, entre outras ações, solicitar o repasse dos excedentes de renda das províncias, incumbir a Casa da Moeda de liquidar seu estoque de barras de ouro, além de limitar os gastos com o Exército e com a Marinha. Segundo Carreira,

“Sendo lastimável o estado do Erário, obrigando os seus credores aos mais pesados sacrifícios, nem mesmo satisfazendo com a precisa pontualidade o pagamento das letras de câmbio; deixando de pagar o juro dos empréstimos, que era forçado a contrair, e nam pagando os ordenados dos empregados,

alguns dos quais esmolavam o pão de caridade; ocorreu ao ilustre escrivão do Erário um plano de antecipação de receita por meio de bilhetes com juros, dando, no princípio de cada mês, o dinheiro necessário para os pagamentos a satisfazer; e para isto organizou um orçamento geral, e distribuiu a despesa mensalmente” (Carreira, 1889, p. 75).

Nem a evidente crise fiscal existente no primeiro reinado foi suficiente para motivar uma reflexão mais aprofundada sobre a estrutura fiscal do novo Estado. Em grande medida, tal fato pode ser relacionado ao conturbado momento político vivenciado desde a partida de d. João VI para Portugal, seguido pela instabilidade da Independência, do problema da sucessão ao trono português e o conseqüente retorno de d. Pedro I a Portugal. A ênfase no aspecto político acabou por deixar muitas questões – não só a tributária – como secundárias. Todavia, a necessidade de administrar o cotidiano, dar prosseguimento aos procedimentos burocráticos, seguir com o recolhimento dos tributos e controlar os diversos gastos públicos parou.

A nova Constituição promulgada em 25 de março de 1824 estabeleceu o Império do Brasil como associação política de todos os brasileiros, formando uma nação livre e independente. Estabeleceu também que seu território continuaria dividido em províncias, e essas passariam a ser o *centro de ação administrativa* do Império. Nessa ocasião, a Carta Magna garantiu a todo cidadão o direito de intervir nos negócios de sua província, sendo o exercício deste direito feito por meio das Assembleias Gerais Provinciais, cujos membros seriam eleitos da mesma forma que os demais representantes da nação. As Assembleias

seriam responsáveis por elaborar projetos, discutir e deliberar sobre os *negócios mais interessantes* de suas províncias, identificar demandas, problemas e propor soluções. Nada foi dito sobre fontes de renda, responsabilidade sobre o provimento de bens públicos ou investimento em infraestrutura (cf. Taunay, 1974, p. 79). Sobre o funcionamento dos municípios, a Constituição apenas informava que em todas as cidades e vilas deveria haver uma Câmara, responsável pela administração pública local. As Câmaras seriam eleitas, compostas com um número de vereadores ainda a ser definido, sendo seu presidente o vereador eleito com o maior número de votos. Ademais, a Constituição informava que “o exercício de suas funções municipais, formação de suas Posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar” (Brasil, 1824, art. 169).

Tal lei seria a Lei Regulamentar de 1828, que definiu, pela primeira vez e de forma clara, duas questões importantes: o que o poder público considerava ser suas responsabilidades no provimento de bens e serviços aos cidadãos e qual instância governamental deveria se responsabilizar por isso. E, nesse momento, a falta de um planejamento tributário mais amplo começa a cobrar seu preço: a lei de 1828 colocou a responsabilidade do provimento de grande parte dos bens públicos – infraestrutura, segurança e saúde – na instância administrativa local, sem garantir aos municípios fontes de renda suficientes para isso. Os municípios ficam então numa clara situação de desvantagem financeira em relação ao governo provincial. Em nenhum momento do século XIX – ou até mesmo do século XX – a estrutura fiscal

das municipalidades foi capaz de suprir tais necessidades (Hanley, 2018).

A questão tributária propriamente dita, que não havia sido ainda discutida pelos legisladores e congressistas, ficaria a cargo das leis orçamentárias. Duas dessas leis foram publicadas ainda na década de 1820, sendo essas consideradas leis *parciais*, pois tratam apenas da receita e despesa do tesouro público na corte e província do Rio de Janeiro. A primeira foi promulgada em 14 de novembro de 1827, e a segunda, em 8 de outubro de 1828. Fixavam a receita e a despesa do tesouro público, na corte e província do Rio de Janeiro, para os anos de 1828 e 1829. Nenhuma discriminava quais seriam as rendas gerais, e tampouco tratavam das receitas provinciais e municipais.

A primeira lei orçamentária de caráter geral seria elaborada somente em 1830, fixando as despesas e receitas do Império para o exercício de 1831-1832. Por si só a mencionada lei constituía um avanço, pois pela primeira vez elaborava-se uma lei orçamentária geral, na qual podiam ser encontradas especificações com relação a receita e despesa geral do governo imperial e do município neutro. Todavia, as fontes de renda ainda haviam sido efetivamente discriminadas e não há detalhamento sobre sua composição (cf. Carreira, 1889, p. 611).

A estrutura fiscal do Brasil independente, por um período de mais ou menos dez anos, evoluiu dessa maneira, sem nenhum tipo de planejamento, ao sabor das necessidades e das urgências. Enquanto isso, os agentes públicos que deveriam se preocupar em reformular o antigo sistema tributário colonial dedicavam-se a intermináveis discussões de ordem política, ao mesmo tempo em que o imperador adotava uma postura centraliza-

dora e pouco democrática⁴. Tal tendência seria amenizada com a abdicação e posterior partida de d. Pedro I para Portugal. A ausência do antigo monarca abriu caminho para a ascensão dos liberais, e o período de reformas inaugurado por eles promoveu profundas modificações na estrutura administrativa nacional, ainda que para alguns não tenham eliminado completamente o caráter unitário da Constituição. Dessa forma, a partir de 1831 foram sendo elaboradas, discutidas e aprovadas leis com marcado caráter reformista, destacando-se a lei de 1831 que criou o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias; a de 1832, com o novo Código do Processo Criminal; e finalmente o Ato Adicional de 1834.

A partir daí inicia-se o lento processo de descentralização das rendas, sendo a Lei Orçamentária de 24 de outubro de 1832 um marco. Pela primeira vez, uma lei orçamentária trouxe de forma clara e inequívoca quais eram as receitas pertencentes às rendas gerais do Império. E mais, ainda que não trouxesse informações sobre quais seriam as fontes de renda da província, deixou claro pertencerem à receita provincial todos os impostos existentes naquele momento e que não estivessem compreendidos na receita geral. Ao todo, a lei listava 22 fontes de renda como sendo do governo geral, dentre as quais destacam-se os direitos que se arrecadavam nas alfândegas por importação e exportação; direitos de 25% sobre o ouro; os dízimos do açúcar, algodão, café, tabaco, fumo; a contribuição das sacas de algodão; os dízimos do gado

e dos couros do Rio Grande do Sul; além dos rendimentos da Casa da Moeda.

Tal situação permaneceria sem grandes alterações até 1834. Nesse mesmo ano, com a promulgação do Ato Adicional, várias modificações foram introduzidas. Os Conselhos Gerais foram substituídos pelas Assembleias Legislativas, ficando as províncias com autonomia para legislar sobre a fixação de suas despesas e o estabelecimento dos impostos necessários a elas. Estabeleceu-se como norma geral que as rendas provinciais não poderiam comprometer as rendas gerais, ou seja, os impostos pertencentes às rendas gerais não poderiam ser cobrados também pelas províncias. Estas deveriam, como estabelecia as leis orçamentárias analisadas anteriormente, apropriar-se de todos os impostos existentes naquele momento e que não estivessem compreendidos na renda geral. Além disso, o Ato Adicional também tratava da situação fiscal dos municípios, colocando as municipalidades subordinadas à Assembleia Legislativa, que dessa forma adquiriria o controle dos orçamentos públicos municipais, tal como a Assembleia Geral tinha ficado responsável pelo controle das finanças públicas provinciais antes de 1834.

Governo geral

Ainda que o primeiro registro formal da divisão entre as rendas gerais e provinciais tenha sido encontrado em 1832, seria a Lei Orçamentária de 31 de outubro de 1835 que estabeleceria a estrutura tributária que vigoraria, praticamente sem alterações, durante todo o período imperial (cf. Brasil, 1835). A lei orçamentária de 1835 estabeleceu os impostos sobre o setor externo como a

4 Nesse sentido, é importante registrar que a Assembleia Constituinte, encarregada de discutir e elaborar a primeira Constituição brasileira, foi fechada por ordem de d. Pedro I em novembro de 1823.

principal fonte de receita do governo geral, incluindo impostos sobre importações, exportações, mercadorias em trânsito, negócios realizados na alfândega e taxas de ancoragem e armazéns. Os demais impostos contantes das fontes de renda do governo central eram aqueles sobre a mineração de ouro e receitas da mineração de diamantes, além de uma variedade de multas e taxas⁵.

Relatórios detalhados, publicados pelo Ministério da Fazenda, mostraram a importância dos impostos alfandegários para as finanças públicas do país recém-independente. Os impostos de importação, além de terem uma conceituação simples, eram de mais fácil arrecadação, por ser a cobrança centralizada nos portos. A redução generalizada de tarifas ocorrida em 1808 foi renovada em 1825, quando novos tratados comerciais com a Inglaterra foram mais uma vez assinados. Como o aumento das alíquotas de importação não era uma opção para se aumentar a arrecadação, durante todo o século XIX, tributar os brasileiros sobre seu consumo foi a solução encontrada pelo governo geral para aumentar a receita.

Mesmo assim, as receitas do imposto de importação cresceram de forma constante em todo o Império, quase dobrando em termos reais *per capita* entre 1840 e 1856, e crescendo outros 50% até 1870. Durante a década de 1870, o ritmo de crescimento desse tipo de receita foi mais modesto, mesmo assim aumentou mais do

que o crescimento populacional registrado no período. Em boa medida, tal aumento decorreu da ampliação dos fluxos internacionais de comércio e da maior participação do Brasil nas trocas internacionais.

Com relação às exportações, seu crescimento foi relativamente modesto durante a primeira metade do século XIX, pois o açúcar estava em relativa decadência e o café não estava em plena ascensão. Por essa razão, o governo geral não utilizou a tributação sobre a exportação para compensar a perda na arrecadação do imposto de importação por conta da renovação dos tratados. Não obstante, no longo prazo observamos o aumento das receitas reais *per capita* geradas por impostos sobre a exportação, em especial nas décadas de 1870 e 1880.

Em linhas gerais, podemos afirmar que, somando-se as receitas de importação e exportação, os impostos sobre o comércio internacional nunca contribuíram com menos de 70% das receitas ordinárias entre 1840 e 1889. Crescentes ou estagnadas, essas eram as fontes de receita mais importantes para o governo geral.

O outro componente importante das receitas do governo geral eram os impostos *internos*. Talvez a categoria mais importante para nossas análises, os impostos internos ocupam, em termos de importância arrecadatória, o mesmo lugar que os impostos diretos sobre a propriedade e renda ocupavam na estrutura tributária de outras nações ao longo do século XIX.

A arrecadação com tal categoria de impostos aumentou continuamente ao longo do período imperial, tanto em termos percentuais como em termos *per capita*. Sua contribuição para as receitas gerais variou entre 11% e 25% até 1870, chegando a

5 Essas incluíam a dízima da Chancelaria, meio soldo de patentes militares, a matrícula dos cursos jurídicos e escolas de medicina, taxas do Correio Geral, multas por infração de regulamentos, taxas sobre transferência de propriedade e heranças, braceagem do fabrico de moedas de ouro e prata, entre outras (Brasil, 1835).

29% das receitas gerais ordinárias nas décadas seguintes. Dos cerca de 50 itens pertencentes às receitas do *interior*, um pequeno número foi responsável pela maioria dos recursos arrecadados. Incluem-se nessa pequena lista o imposto sobre as transferências de propriedade (12%-30%), o imposto do selo (13%-20%) e o imposto de indústria e profissões (9%-13%). Esses eram apenas alguns dos diversos impostos indiretos que os brasileiros pagavam ao governo geral do Império. De taxas por títulos honoríficos, impostos sobre ganhos em jogos de azar e multas por infrações à lei, a taxas por serviços do governo e impostos sobre o tabaco, todos iam para os cofres do governo.

Além das fontes de renda já mencionadas, o governo geral também gerava recursos por meio de empresas estatais, como os Correios, a Casa da Moeda, a Imprensa Nacional, a Casa das Correções, a Casa para Cegos e Surdos e a Escola Imperial Colégio D. Pedro II. Contribuíam também para a receita, a fábrica nacional de pólvora, a fundição de ferro Ypanema, o escritório telegráfico e o Arsenal. O mesmo pode ser dito sobre os direitos marinhos e terrestres, a venda de propriedades nacionais, as concessões de direitos sobre a água e as receitas da extração dos diamantes.

Sob um certo ponto de vista, alguns dos inúmeros impostos internos podem até se assemelhar a taxações sobre renda ou riqueza, mas nenhum desses impostos incidia sobre uma base tributária ampla, capaz de permitir a consolidação de um sistema fiscal estável e o custeio dos investimentos em capital social. Juntas, as fontes de receitas públicas arrecadadas pelo governo geral representaram entre 75% e

80% de toda a receita pública gerada pelos três níveis de governo.

A receita das províncias e o exemplo de São Paulo⁶

Para as províncias foram “todos os impostos e taxas” não especificados como pertencentes ao governo geral, deixando às assembleias a tarefa de legislar sobre sua arrecadação como bem entendessem (Brasil, 1835). Assim como o governo geral, os governos provinciais também tinham como base de sua arrecadação os impostos indiretos, multas e taxas diversas.

Em São Paulo, tal estrutura se traduzia na cobrança de impostos sobre a circulação de bens, pessoas e serviços, além de impostos sobre transferência de riqueza, tais como o imposto sobre herança e o imposto sobre a venda de escravos. Merece destaque o recolhimento dos *dízimos*, ou direitos de saída, imposto cobrado sobre os produtos provinciais exportados para além de suas fronteiras, que representou

6 As seções sobre as finanças públicas de províncias e municípios tiveram como base a pesquisa de Hanley, *The Public Good and the Brazilian State: municipal finance and public services in São Paulo, 1822-1930* (Hanley, 2018). No início do período imperial, os rendimentos da província paulista eram modestos, assim como eram modestos os rendimentos de seus municípios. Por essa razão, acreditamos que seu caso seja bem representativo do que acontecia em outras províncias e municípios. Com o início da cultura cafeeira, a economia paulista passa a crescer de forma acelerada, ampliando as fontes de renda provinciais. Nesse cenário, podemos dizer que o caso paulista se torna menos representativo da norma financeiro-administrativa do restante do país, passando a retratar o melhor cenário possível em termos de arrecadação tributária durante o período imperial. Sobre a evolução da receita orçada paulista durante o período imperial, ver: Scacchetti & Lopes (2018).

de 34% a 51% do total da receita orçada entre 1840 e 1889⁷.

O *dízimo* era um tributo originalmente eclesiástico cujo direito de cobrança havia sido passado pela Igreja à Coroa portuguesa em seus domínios ultramarinos durante a segunda metade do século XV. O recolhimento do *dízimo* era feito considerando-se a taxa de 10% no caso de produtos agrícolas e 5% no caso de produtos manufaturados. A partir de 1821, a cobrança passa a ser feita nas entradas das vilas, no caso de produtos que circulavam no mercado interno, ou nos registros e alfândegas, no caso dos produtos exportados para fora dos limites provinciais. Com o passar dos anos, o *dízimo* vai deixando de ser um imposto cobrado sobre a produção e passa a ser um tributo cobrado sobre a circulação de mercadorias. “A base tributária passou a ser a circulação interna provincial, a exportação entre as províncias e a exportação para fora do Brasil. Adotando nova nomenclatura – direitos de saída –, continua a ser cobrado no Brasil independente, ficando do processo de separação das rendas e definição das competências tributárias com as províncias” (Scacchetti, 2021, p. 136). Em 1835 houve o compartilhamento da cobrança dos direitos de saída, passando esses a serem recolhidos

nas alfândegas tanto pelo governo imperial como pelo provincial, com diferentes alíquotas (cf. Brasil, 1835, art. 9, § 6).

Dessa forma, os direitos de saída e impostos sobre a circulação de bens, animais e pessoas foram as principais fontes de renda das províncias durante o Império: impostos alfandegários cobrados na exportação de gêneros; e impostos de trânsito coletados nas estradas provinciais, cobrados de pessoas, animais e veículos. No caso paulista, somente as taxas de barreira representaram entre 16% e 24% da receita orçada e, em conjunto, os impostos sobre a circulação de bens, animais e pessoas representaram entre 48% e 75% desse mesmo orçamento⁸.

Os impostos sobre a transferência de riqueza – venda de escravos, herança – contribuíram com outros 8%-20% durante a maior parte do Império. As demais categorias que contribuíram para a arrecadação de fundos para as finanças públicas provinciais foram a dos impostos sobre o consumo ou transações, como o consumo de aguardente, além de várias taxas de ancoragem ou despacho de navios, pedágios cobrados nos rios provinciais, impostos sobre certos tipos de negócios – armazéns, tabernas, bares, casas de leilão, lojas de roupas, vendedores de bilhetes de loteria – e sobre meios de transporte de varejo, tais como charretes e carru-

7 As distorções encontradas entre as leis orçamentárias e os balanços municipais, ao que tudo indica, não se repetem no caso da contabilidade pública provincial (Lopes & Hanley, 2014). Estudos recentes que compararam montantes orçados presentes nas leis orçamentárias com balanços publicados nos relatórios de presidente da província paulista têm demonstrado que as leis orçamentárias provinciais eram elaboradas considerando-se a arrecadação nos anos anteriores e refletiam de maneira mais próxima o que era efetivamente arrecadado pelas províncias (Scacchetti & Galvão, 2021).

8 Essas rendas eram direcionadas especificamente para a manutenção e reparo das estradas onde eram coletadas, e não eram utilizadas para custear outras despesas. Por essa razão, elas geralmente eram registradas separadamente das outras fontes de renda. Esse tipo de arrecadação foi responsável pelo custeio das mais importantes obras de infraestrutura do Brasil oitocentista, a construção e manutenção da rede de caminhos e estradas, de grande importância para o desenvolvimento do mercado interno e o escoamento da produção para exportação até a chegada das ferrovias.

agens. A maioria dessas rubricas era quase insignificante e não representava muito no orçamento de um ano, mas não tão insignificante para ser excluída das leis que regulamentam as finanças públicas provinciais. Todavia, tais arrecadações eram incapazes de custear as diversas despesas da província e as necessidades de investimento em infraestrutura e capital social. E, por fim, é interessante destacar que todas as receitas provinciais combinadas representavam tão somente entre 17% e 19% de todas as receitas públicas arrecadadas no Brasil⁹.

Sobre as finanças públicas municipais¹⁰

Nos primeiros anos do Império, a mesma falta de clareza com relação às fontes de renda passíveis de tributação da qual sofreram as províncias também atingiu os municípios. A receita municipal não havia sido discriminada em nenhuma lei orçamentária, nem nas leis parciais da década de 1820 nem nas leis de 1832 e 1835. A única menção

direta às fontes de renda municipais nos documentos iniciais do Império era a de que o município tinha o direito de auferir renda a partir das propriedades públicas municipais, e que não podia cobrar quaisquer taxas ou impostos que competissem com as receitas provinciais ou gerais.

A lacuna legislativa acabava por deixar poucas possibilidades de tributação aos municípios, em especial considerando-se o fato de que o processo de definição das competências tributárias após a Independência se deu de forma não planejada e pouco precisa. Diante de tantas limitações, ou imprecisões, restava aos municípios muito pouco para tributar além do comércio municipal. Na verdade, essa se tornou a base das finanças públicas municipais durante todo o período imperial: a tributação sobre as atividades e o comércio municipais. No caso paulista, por exemplo, a receita com a aferição de pesos e medidas foi uma importante fonte inicial de receita para os municípios, pois cada estabelecimento comercial era obrigado a manter um conjunto de pesos e medidas que estava sujeito à inspeção anual do agente fiscal municipal, o que gerava o pagamento de uma taxa. A receita de licenças comerciais também contribuiu de forma importante para as receitas municipais, sendo geralmente agrupadas em uma rubrica genérica *licenças para negócio*, mas que vez ou outra apareciam de forma detalhada nas demonstrações contábeis municipais (farmácias, oficinas, ferragens, celeiros, mercearias verdes, açougues, lojas de produtos secos, pousadas e hotéis, lojas de doces, empreiteiros de construção, fábricas de vários tipos, estabelecimentos de jogos de azar e tavernas), discriminação esta que nos dá uma boa ideia dos tipos de negócios e empreendimentos que sustentavam a vida

9 Castro Carreira informa os totais arrecadados para cada um dos três níveis de governo, referentes aos anos fiscais de 1855-56 e 1885-86, em seu *História financeira*, páginas 410-11, 544-45 e 562. Seus informes indicam que as receitas provinciais totalizaram entre 17% e 19%. As porcentagens apresentadas por André Villela são semelhantes (Carreira, 1889, pp. 410-11, 544-45, 562; Villela, 2007, p. 251).

10 Sobre as finanças públicas municipais no Brasil Império, além do trabalho de Hanley mencionado anteriormente, *The Public Good and the Brazilian State: Municipal finance and public services in São Paulo, 1822-1930*, indicamos também os trabalhos de: Hanley e Lopes, *Municipal plenty, municipal poverty, and Brazilian economic development, 1836-1850*; e Galvão, *Nas contas do tempo. Orçamentos e balanços municipais na Província de São Paulo, 1834-1850* (Hanley, 2018; Hanley & Lopes, 2017; Galvão, 2020).

urbana. Impostos específicos sobre o fornecimento de carne e aguardente também eram importantes, constituindo grandes geradores de receita na maioria dos municípios. Além das taxas cobradas pela autorização de funcionamento de estabelecimentos comerciais, também eram exigidas licenças ou taxas de registro para profissionais liberais como advogados, médicos e tabeliães, bem como para cães – cães sem licença eram envenenados por funcionários municipais – e veículos.

Além da arrecadação de impostos sobre as diversas atividades urbanas nos municípios paulistas, havia a cobrança de multas, em especial por infração de posturas municipais. As posturas municipais eram códigos que governavam vários aspectos da vida cotidiana das vilas, estabelecendo regras que iam desde a largura ideal das ruas e altura dos edifícios até regulamentações de funcionamento do mercado e padrões de comportamento social esperado dos munícipes. A importância da arrecadação com as multas costumava ser maior nos primeiros anos de um município, quando a base comercial do centro urbano ainda não estava desenvolvida, em alguns casos contribuindo com quase metade das receitas anuais. Com o crescimento das cidades e maior desenvolvimento das atividades urbanas, a importância da arrecadação com as multas tendia a diminuir, passando a predominar as taxas sobre o comércio local.

À medida que as municipalidades cresciam e a população urbana aumentava, a demanda pelos serviços públicos estabelecidos pela lei, fosse essa a Lei Regulamentar de 1828 ou o Ato Adicional de 1834, também aumentava, deixando mais evidente a insuficiência das modestas fontes de renda municipais. Como resultado, vários pedidos de verba adicional eram enviados

anualmente à autoridade provincial. A fim de contornar a crônica escassez de recursos, o governo provincial paulista ora cedia esporadicamente o direito de arrecadação de algum imposto, ora concedia parte das verbas adicionais solicitadas. Contudo, sabemos, por meio da análise dos orçamentos e balanços da autoridade provincial paulista, que ela também não possuía fontes de renda tão abundantes, o que acabava por provocar um constante cabo de guerra financeiro entre governo provincial e governos locais, situação obviamente conflituosa. Dentre os impostos que eventualmente foram cedidos aos municípios, destacamos o *novo imposto sobre armazéns, tabernas e botequins*, o *imposto sobre a carne verde*, o *subsídio literário* e a *décima urbana*¹¹.

No caso do *novo imposto sobre armazéns e tabernas*, tratava-se de um imposto sobre lojas, bares e tabernas, de todos os tipos e tamanhos, com taxas diferentes dependendo de sua localização e tamanho. Os que vendiam aguardente eram tributados a uma taxa mais elevada do que aqueles que não vendiam. Os alambiques e os particulares que a comercializavam estavam também sujeitos a tal imposto. Já no caso da *décima urbana*, apesar de terem recebido da província o direito de arrecadar, os municípios não conseguiram efetivar o recolhimento, tendo em

11 Na realidade, o *novo imposto* não era tão novo assim. Originalmente criado em 1756, era uma contribuição voluntária que deveria durar dez anos, com o objetivo de ajudar a pagar os custos da reconstrução de Lisboa, depois do grande terremoto de 1755. Apesar do prazo original de sua cobrança ter terminado em 1766, ele foi prolongado repetidas vezes. Com a transferência da família real em 1808, o *novo imposto* passa a ser recolhido pelo governo geral. Em 1832, ele passa a ser recolhido pelos cofres provinciais, conforme estabelecido pela lei orçamentária de 1832.

vista a dificuldade de se executar a cobrança pela falta de organização urbanística das vilas e freguesias, que não possuíam ruas regulares nem casas numeradas. Sua arrecadação foi transferida aos municípios no exercício de 1843/44, regressando ao governo provincial logo depois, para ser transferida definitivamente aos cofres municipais em 1886. Apesar de parecer um imposto sobre propriedade, na realidade não era. O que se tributava era o rendimento das propriedades urbanas alugadas ou terrenos aforados (cf. Tessitore, 1995, pp. 125-6).

Os impostos sobre a carne não curada, ou *carne verde*, também foram importante fonte de receitas cedida pela província de São Paulo aos seus municípios. O imposto sobre *carne verde* ou *reses mortas* foi criado em 1809 para ajudar a pagar o estabelecimento da corte no Brasil, e tornou-se um imposto provincial na separação das receitas de 1832. Era um imposto sobre cada cabeça de gado abatido para consumo nos matadouros públicos, nos mesmos moldes em que era feita a cobrança do *subsídio literário* (cf. Tessitore, 1995, p. 215). O *subsídio literário* havia sido criado em 1729 como um imposto especial sobre bens de consumo destinado à manutenção das escolas primárias de Portugal e da Universidade de Coimbra, e foi transferido para a colônia com a corte em 1808, sendo passado para a receita provincial na separação das rendas de 1832. Também se tratava de um imposto sobre a carne abatida, com alíquotas diferenciadas para cada tipo de animal¹². Esses impostos sobre a

carne ou sobre o abatimento de reses foram cedidos aos municípios em 1849, revertidos para a província em 1850, devolvidos aos municípios em 1858, repassados novamente ao tesouro provincial em 1863 e finalmente cedidos aos municípios em 1867 (cf. Tessitore, 1995, pp. 273-6).

Em conjunto, esses impostos sobre a atividade comercial e aqueles cedidos de forma temporária ou permanente pela província aos municípios constituíam a base da receita dos governos locais. Seus pesos relativos variaram de município para município e de década para década, mas, considerando-se a tendência geral, essas categorias eram responsáveis por mais da metade das receitas municipais, chegando em alguns casos a responder por 90% da arrecadação. Tomado como um todo, o arrecadado pelos municípios representava menos de 10% de todas as receitas públicas arrecadadas do Brasil durante o Império. Isto é, o nível de governo com a maior responsabilidade pelos investimentos promotores do bem-estar e de uma boa qualidade de vida para a população lidava com uma crônica escassez de fontes de renda. As províncias, por sua vez, também financiadas por impostos baseados em sua economia interna, tampouco gozavam de recursos suficientes para auxiliar as municipalidades quando necessário.

Fiscalidade e desenvolvimento econômico

A natureza precária das finanças públicas do Estado brasileiro, desde os primórdios do período imperial, tornou o governo geral um constante tomador de empréstimos no mercado financeiro internacional. Essa foi

12 Esse tipo de cobrança perdurou por todo o Império. A taxa era de 1\$600 réis por cabeça de gado bovino, 800 réis a cada porco e 400 réis por ovelha.

a forma encontrada para manter a solvência do Estado, na ausência de uma sólida base fiscal. Mas isso só foi possível porque o governo brasileiro gozava de uma boa reputação como pagador, e foi recompensado por isso, tendo acesso a empréstimos externos com condições vantajosas de pagamento (Summerhill, 2015). Graças a esse acesso, o Brasil conseguiu financiar sua participação em guerras e conflitos internos, fortalecer o governo central, investir em infraestrutura e responder a grandes crises, como as recorrentes secas. Com o tempo, porém, os empréstimos deixaram de ser utilizados para financiar investimentos e passaram a pagar juros e amortizações de dívidas contraídas anteriormente. Assim, secas, epidemias, conflitos internos ou externos passaram a pesar cada vez mais nas finanças públicas, tanto por introduzir despesas extraordinárias como por interromper a atividade comercial normal, sobre a qual também incidiam importantes fontes de arrecadação das três instâncias governamentais. Tradicionalmente, o déficit de receita resultante desse impacto na atividade exportadora ou no comércio interno era coberto por empréstimos externos e títulos do tesouro. Todavia, esses recursos apenas protelavam o enfrentamento do real problema, que era a falta de um sistema tributário adequado para financiar o Estado.

De acordo com a análise de André Villela, o governo imperial registrou déficits em todos os anos, exceto seis, entre 1840 e 1889 (Villela, 2007, p. 256). Fazendo um balanço geral, observa-se que ao final do Império o governo brasileiro arrecadou mais de 3,7 bilhões de mil-réis em receita nominal, mas gastou cerca de 4,5 bilhões de mil-réis, gerando um déficit líquido de quase 760 milhões de mil-réis nominais. Um

observador contemporâneo registrou que a maior parte desse déficit havia sido gerada por gastos extraordinários que o governo não podia deixar de cobrir, tais como a Guerra do Paraguai (613 milhões, pelas suas contas), a seca no Nordeste (74 milhões), conflitos civis nas províncias (25 milhões) e surtos de doenças epidêmicas (12 milhões) (cf. Carreira, 1889, pp. 611-2).

Tais déficits foram financiados por meio da dívida pública. A dívida externa representava um terço do montante devido, ou 240 milhões de mil-réis; os títulos internos representavam pouco mais da metade da dívida. O saldo foi coberto por empréstimos nacionais e depósitos bancários.

Como foi visto anteriormente, a falta de uma reflexão mais profunda sobre o sistema tributário, a lacuna legislativa decorrente da ausência de planejamento fiscal e a demora na separação das rendas e na definição das competências tributárias das várias esferas governamentais provocaram um descompasso entre responsabilidades de investimento do Estado, tais como infraestrutura e fornecimento de bens públicos, e fontes de renda. Como resultado, províncias e em especial municípios acabaram por ficar responsáveis pelo provimento de uma série de serviços essenciais ao desenvolvimento de longo prazo sem que para isso fossem equipados com fontes de renda capazes de financiar tais investimentos. Em vez de contar com bases financeiras estáveis, os municípios dependiam de uma tributação regressiva baseada nas atividades econômicas locais, ou seja, um município mais próspero tinha condições de arcar com as responsabilidades estabelecidas pela lei, enquanto outro menos dinâmico deixava de investir na melhoria das condições de vida de sua população.

A regressividade e seus impactos de longo prazo

Os fundadores do Império do Brasil adotaram no momento da Independência a retórica liberal europeia de que o Estado era responsável pelo bem-estar de seus cidadãos, mas na prática atribuíram essa responsabilidade aos governos provincial e municipal, ao mesmo tempo que os privava de uma base fiscal estável. Em vez de criar uma estrutura fiscal pensada para corresponder às ambições retóricas do Estado, os agentes políticos e legisladores deixaram que o caótico sistema tributário colonial estabelecesse as bases sobre as quais se organizaria toda a tributação do período imperial. Continuava-se a adotar o procedimento padrão dos tempos coloniais, de reagir a crises em vez de planejar para o futuro, perpetuando assim a dependência sobre a tributação indireta. Essa estrutura era regressiva e colocava uma carga desproporcional sobre os brasileiros das classes mais baixas. O processo de divisão de rendas e estabelecimento das competências tributárias entre os três níveis da administração pública, ao deixar reduzidas as possibilidades de tributação dos governos locais, gerou a seguinte situação: a instância governamental, com a maior responsabilidade sobre o provimento de bens públicos, ficou com a menor base tributária.

Os efeitos de longo prazo dessa estrutura fiscal inteiramente dependente da arrecadação de impostos indiretos foram graves. Impostos indiretos são regressivos porque se baseiam no consumo de bens e serviços e na circulação de pessoas, consumindo uma proporção maior da renda dos pobres do que dos ricos. Durante o período imperial, a maior

parte desses recursos pertenceu ao governo geral, advindo da cobrança do imposto sobre importações, cuja participação no cômputo geral da receita apresentou tendência decrescente entre 1822 e 1889. Embora os impostos de importação não fossem necessariamente regressivos, pois recaíam sobre uma parcela relativamente privilegiada da população, que consumia produtos importados, a queda na sua arrecadação motivou a busca por novas fontes de renda, estas sim regressivas e baseadas no consumo de bens produzidos no mercado interno e na circulação de pessoas.

Contudo, a responsabilidade sobre o fornecimento de bens e serviços públicos, comumente associados com a melhoria dos níveis de vida e bem-estar social no longo prazo, não cabia ao governo geral, mas sim aos governos locais. Assim, a relação existente entre o ideal liberal – retoricamente defendido pelos fundadores do Império – e o moderno Estado fiscal, no caso brasileiro, era irrelevante, inexistente.

Os investimentos em educação, saúde, segurança e infraestrutura públicas, que promoviam a melhoria dos padrões de vida da população e o desenvolvimento econômico, ficaram sob a responsabilidade primordial dos governos municipais. Todavia, as municipalidades também dependiam da arrecadação de impostos indiretos, cobrados diretamente sobre a circulação de pessoas, bens e serviços. Da aferição de pesos e medidas, passando pela cobrança de licenças comerciais, até a arrecadação de taxas e impostos sobre determinados alimentos e bebidas, os impostos municipais aumentavam o preço dos bens e serviços para todos os que operavam na economia formal. Mesmo que a cobrança de muitas dessas taxas implicasse a presença física dos indivíduos nos centros

urbanos, os códigos tributários locais também impunham cobranças sobre o comércio e o consumo das zonas rurais. Todavia, as crescentes taxas de urbanização da segunda metade do século XIX significavam que as taxas, licenças e impostos municipais recaíam cada vez mais sobre uma proporção crescente dos brasileiros, não sendo tributados apenas aqueles que viviam isolados nas zonas rurais em situação de subsistência.

A participação da elite econômica nos governos locais reforçava ainda mais o caráter regressivo das estruturas tributárias municipais e, apesar de ricos e pobres pagarem os mesmos impostos sobre consumo e circulação, a representatividade dessa cobrança em suas rendas era bem distinta. Os mais ricos também estavam sujeitos a algumas cobranças que não incidiam sobre os mais pobres, tais como os impostos sobre legados e heranças ou compra e venda de escravos. Todavia, tais valores não eram recolhidos pelos municípios, mas sim pelas províncias.

A apropriação por parte do governo central das principais fontes de renda e a dependência dos governos provincial e municipal de impostos sobre atividades de comércio e circulação perpetuaram as desigualdades socioeconômicas existentes desde o início do Brasil independente. Ao estudar as finanças públicas de alguns municípios paulistas durante o período imperial, Hanley verificou que mesmo cidades vizinhas, com bases econômicas muito parecidas, porém ligeiramente distintas, tinham níveis muito diferentes de investimento *per capita* em infraestrutura, segurança, saúde e educação (Hanley, 2018). Pesquisa de Carvalho e Colistete mostrou que baixos níveis de investimentos na provisão de bens públicos geraram diferenças significativas no desen-

volvimento de longo prazo: o investimento público municipal em escolas no início do século XX produziu efeitos positivos no desenvolvimento econômico de longo prazo, gerando índices de aproveitamento no ensino médio e renda *per capita* acima da média um século depois (Carvalho & Colistete, 2010). A pesquisa de Wegenast sobre a relação entre a concentração da propriedade da terra, a disposição para investir em educação e a perpetuação da desigualdade sugere o mesmo (Wegenast, 2010). Por sua vez, Mariscal e Sokoloff encontraram uma forte relação entre investimentos na formação de capital humano via educação e maior nível de renda no longo prazo (Mariscal & Sokoloff, 2000). E, por fim, Martínez-Fritscher, Musacchio e Viarengo descobriram que os estados brasileiros que mais investiram em educação passaram a ter maior poder e relevância política no período republicano, pois com a Proclamação da República o direito ao voto passou a depender apenas do critério literário. Maior investimento em educação acabou por gerar um número maior de eleitores¹³.

Dessa forma, ao invés de adotar uma estrutura tributária baseada em sua maior fonte de renda, a terra, ou sobre a renda gerada pela exploração da terra, a fiscalidade do Estado brasileiro sempre dependeu da taxa sobre a circulação de bens, serviços e pessoas. Áreas mais dinâmicas economicamente tinham, assim, uma grande vantagem sobre as áreas mais pobres, pois possuíam economia interna mais ativa, ali-

13 Nessa época, apenas os homens votavam. As mulheres alfabetizadas ganhariam o direito ao voto apenas em 1932.

mentada por diversas atividades, negócios e profissionais liberais que abasteciam a demanda local. Áreas mais pobres, em virtude do mesmo raciocínio, apresentavam graus menores de dinamismo econômico e, portanto, menos recursos fiscais para investir em bens públicos, ampliando ainda mais as já existentes disparidades locais e inter-regionais. O resultado foi claro: a falta

de planejamento combinada com a falta de disposição em tributar a riqueza agravou ainda mais a grande desigualdade existente entre suas diversas regiões, privando a nação brasileira de uma importante fonte de recursos, capaz de financiar investimentos em capital humano e infraestrutura, condição essencial para a promoção do desenvolvimento socioeconômico de longo prazo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Constituição de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 25 de outubro de 2021.
- BRASIL, Leis e Decretos. Lei n. 99, de 31 de outubro de 1835. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/541052/publicacao/15775326>. Acesso em 25 de outubro de 2021.
- BUESCU, M. *Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.
- CARDOSO, J. L.; LAINS, P. *Paying for the Liberal State: the rise of public finance in Nineteenth-Century Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- CARVALHO FILHO, I. de; COLISTETE, R. P. *Education performance: was it all determined 100 years ago? Evidence from São Paulo, Brazil*. MPRA Paper no. 24494, 2010. Disponível em: https://mpa.ub.uni-muenchen.de/24494/1/MPRA_paper_24494.pdf. Acesso em: 25/ out./2021.
- COSTA, E. V. da. *Da Monarquia à República. Momentos decisivos*. São Paulo, Unesp, 1999.
- CRUZ, M. L. G. da. *A governação de d. João III. A Fazenda Real e os seus vedores*. Lisboa, Universidade de Lisboa, 1998.
- DUFFY, J. *The sanitarians: a history of American public health*. Urbana, University of Illinois Press, 1990.
- EVANS, R. J. *Death in Hamburg: Society and politics in the cholera years, 1830-1910*. New York, Oxford University Press, 1987.
- FLEIUSS, M. *História administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922.
- GALVÃO, L. S. *Nas contas do tempo. Orçamentos e balanços municipais na província de São Paulo, 1834-1850*. Belo Horizonte, Fino Traço, 2020.

- HANLEY, A. G. *The Public Good and the Brazilian State: municipal finance and public services in São Paulo, 1822-1930*. Chicago, University of Chicago Press, 2018.
- HANLEY, A. G.; LOPES, L. S. "Municipal plenty, municipal poverty, and Brazilian economic development, 1836-1850". *Latin American Research Review*, 52(3), 2017, pp. 1-17.
- LOPES, L. S; HANLEY, A. G. "Alice no país da contabilidade: a aventura de duas historiadoras econômicas em registros contábeis do século XIX". *Revista Contabilidade & Finanças*, 25 (spe), 2014, pp. 355-63.
- MACHADO, C. V. *O imposto de consumo no Brasil*. 1922. Disponível em: http://memoria.org.br/ia_visualiza_bd/ia_vdados.php?cd=meb000000020&m=396&n=00054. Acesso em: 25/out./2021.
- MARISCAL, E.; SOKOLOFF, K. L. "Schooling, suffrage, and the persistence of inequality in the Americas, 1900-1945", in *Political institutions and economic growth in Latin America*. Edited by Stephen Haber. Stanford, Hoover Institution Press, 2000, pp. 159-217.
- MARTÍNEZ-FRITSCHER, A.; MUSACCHIO, A.; VIARENGO, M. *The great leap forward in education in Brazil: the political economy of education in Brazil, 1890-1940*. Harvard Business School, 2009 (mimeo).
- MONKKONEN, E. H. *America becomes urban: the development of U.S. cities & towns 1780-1980*. Berkeley, University of California Press, 1988.
- SALGADO, G. (org). *Fiscais e meirinhos*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985.
- SCACCHETTI, C. *Do dízimo ao ICMS. Raízes da tributação sobre o consumo*. Belo Horizonte, Editora Dialética, 2021.
- SCACCHETTI, C.; GALVÃO, L. S. *Autonomia tributária e capacidade de arrecadação: Província de São Paulo na segunda metade do Oitocentos*. São Paulo, 2021 (working paper).
- SCACCHETTI, C.; LOPES, L. S. "A evolução da carga tributária na província de São Paulo, 1835-1889". *Resgate – Revista Interdisciplinar de Cultura*, v. 26, n. 1 [35]. Campinas, jan.-jun./2018, pp. 85-116.
- SHUMPETER, J. A. "The crisis of the Tax State. Enlarged version of a lecture Schumpeter gave before the Wiener Soziologische Gesellschaft". *International Economic Papers*, n. 4, 1954.
- SUMMERHILL, W. *Inglorious revolution: political institutions, sovereign debt, and financial underdevelopment in Imperial Brazil*. New Haven, Yale University Press, 2015.
- SZRETER, S. "Economic growth, disruption, deprivation, disease, and death: on the importance of the politics of public health for development". *Population and Development Review*, vol. 23, n. 4, Dez./1997, pp. 693-728.
- VIEIRA, D. T. *Política financeira. História geral da civilização brasileira*, vol. 2. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1973.
- VILLELA, A. "Distribuição regional das receitas e despesas do governo central no II Reinado, 1844-1889". *Estudos Econômicos*, vol. 37. n. 2, abr.-jun./2007, pp. 247-74.
- WEGENAST, T. "Cana, café, cacau: agrarian structure and educational inequalities in Brazil". *Revista de História Econômica*, 28, n. 1, 2010, pp. 103-37.