

## ENTRE OS SENHORES E O IMPÉRIO: TRANSFORMAÇÕES FISCAIS NA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO (1808-1840)

*Wilma Peres Costa*

*Marcia Eckert Miranda*

Universidade Federal de São Paulo

*ABSTRACT: This work aims to discuss the process of constitution of the Brazilian Empire's fiscal structures, seeking to situate it in the context of the crisis of the Ancient Régime in America and of its overcoming. It aims to contextualize the uilding of the Estate of Brazil and its particularities, the territorial unity, the adhesion to the monarchic régime, and the reiteration of slavery, as a process that involved tensions, cooptation and resistance to the constitution of a political center. Starting with the arrival of the Portuguese Court in Rio de Janeiro (1808), the work analyses the initiatives, tensions and conflicts surrounding the taxation system, weither in the field of the relations between the political center and the provinces, in the public sphere or the resistances imposed by the private order. By particularly analyzing the southern province of Brazil, directly involved in the conflicts of the Platina region, it aims to show the peculiar means that allowed, on the first half of the XIX century, the relations between extraction and coercion in Brazil.*

Os processos de Independência e de construção do Estado brasileiro guardam em si especificidades que os distinguem da América espanhola –a preservação da unidade territorial da América portuguesa, a adoção do regime monárquico e a continuidade dinástica. Essas peculiaridades estimularam uma produção historiográfica que, desde o século XIX, buscou, no confronto com a experiência da América Espanhola e, principalmente, na permanência da monarquia no processo de Independência, uma explicação para essas especificidades. A instalação da sede do Império luso-brasileiro no Rio de Janeiro em 1808 foi vista, assim, como catalisadora importante dessa possibilidade de realizar a autonomia política minimizando as rupturas, que marcou toda uma linhagem de historiadores brasileiros.<sup>1</sup>

Em contraposição a essa interpretação, desenvolveu-se outra vertente historiográfica que enfoca as rupturas e tensões presentes nesses processos. Sem negar as «continui-

1. Essa linha interpretativa tem origem muito remota tendo surgido com as primeiras narrativas sobre a separação do Brasil do Império português, ganhando forma com Francisco Adolfo Varnhagen (*História Geral do Brasil*, 1854, e *Historia da Independência do Brasil*, 1916), atribuindo positividade nessa continuidade. Sobre a historiografia da Independência brasileira em suas interfaces com a construção do Estado e da Nação tendo em vista a ênfase nas continuidades e rupturas entre a colônia e o período nacional, ver Costa, 2005a.

dades», essas passaram a ser questionadas como problemas de investigação, revelando as diversas dimensões de um processo que envolveu resistências, negociações e composições. Essas interpretações colocaram em pauta novas abordagens, tomando como ponto de partida questões não problematizadas por aqueles historiadores que enfatizavam a continuidade, entre elas a construção do Estado. Parte-se do pressuposto de que a aspiração de independência, a nação e a unidade territorial não surgiram juntas e que, ao longo da primeira metade do século XIX, o processo de construção do Estado nacional envolveu o enfrentamento entre as medidas centralizadoras e reações centrífugas, as quais expuseram as tensões e os conflitos que envolviam a imposição do projeto que se estabelecia a partir do centro político do novo Império.<sup>2</sup> Esses movimentos evidenciam a ocorrência de divergências com relação ao encaminhamento que vinha sendo dado ao processo e a existência de projetos alternativos que atendiam a aspirações não contempladas pela continuidade ou mesmo pelo sentido das mudanças em curso.

Nas primeiras décadas do século XIX, diante do aguçamento da Crise do Antigo Sistema Colonial<sup>3</sup> e do enfrentamento dos desafios da construção do Estado independente, as formas assumidas pelas negociações entre o poder central que se constituía e os diferentes setores da sociedade e as várias províncias brasileiras envolveram tensões, as quais eram veículo da inconformidade com o sentido das mudanças, envolviam questões políticas e a constituição dos instrumentos de poder específicos do Estado. Nesse sentido, a fiscalidade, como observou Schumpeter, é uma via privilegiada para análise desse período de transformações intensas,<sup>4</sup> pois permite pensar a relação entre a formação do Estado brasileiro e a construção de suas instâncias políticas e de seus instrumentos de poder em relação à sociedade e às províncias e os diferentes movimentos desse processo.

O presente artigo alinha-se a essa corrente historiográfica, buscando compreender o processo de constituição da estruturas fiscais do Império do Brasil, inserindo esse movimento nos quadros da Crise do Antigo Regime na América.<sup>5</sup> Nesse sentido, busca-se, a

2. Uma das principais interpretações que ressaltam as tensões e conflitos envolvidos na «desagregação» da herança colonial é de Sérgio Buarque de Holanda (1960). Outras obras marcantes nessa via são as de Ilmar de Mattos (2005) e José Murilo de Carvalho (1996, 1998). Uma nova perspectiva dentro desse debate foi delimitada por Jancsó e Pimenta (2000), a qual ganhou corpo através de um grupo temático que discutiu a formação do Estado e da nação brasileiros tendo-se em vista a existência de múltiplos projetos alternativos, originários da diversidade de identidades políticas construídas ao longo do passado colonial. Esses trabalhos desenvolvidos por diversos pesquisadores estão reunidos em duas obras: Formação do Estado e da Nação (Jancsó, 2003) e Independência: História e Historiografia (Jancsó, 2005).

3. Novais, 1995.

4. Segundo Schumpeter (1954, p. 7): «Most important of all is the insight which the events of fiscal history provide into the laws of social being and becoming and into the driving forces of the fate of nations, as well as into the manner in which concrete conditions, and in particular organizational forms, grow and pass away. The public finances are one of the best starting points for an investigation of society, especially though not exclusively of its political life. The full fruitfulness of this approach is seen particularly at those turning points, or better epochs, during which existing forms begin to die off and to change into something new, and which always involve a crisis of the old fiscal methods.»

5. Conforme Novais (1995, p. 66) «Absolutismo, sociedade estamental, capitalismo comercial, política mercantilista, expansão ultramarina e colonial são, portanto, partes de um todo, interagem reversivamente neste complexo que se poderia chamar, mantendo o tema da tradição, *Antigo Regime*.» Assim, com o aprofunda-

partir da história fiscal, problematizar a construção do Estado brasileiro e suas especificidades. Ou seja, abordar a unidade territorial, a adesão ao regime monárquico e a reiteiração da escravidão, não apenas como continuidades, mas como construções resultantes de tensões, cooptações e resistências que envolveram o centro político e as províncias, a esfera pública e a ordem privada. Além disso, busca-se compreender um processo que envolveu diferentes resistências e ritmos nas distintas capitanias/províncias brasileiras, condicionados pelos padrões de relacionamento particulares entre a elite e a Corte em cada uma delas. Ainda que se careça de estudos que permitam reconstituir esse processo para a totalidade das províncias e sem desprezar as especificidades de cada uma delas, os casos já estudados permitem reconstituir esses movimentos em amplas linhas.<sup>6</sup>

Pela expressiva e impar interação entre guerra e fiscalidade e por ser uma região em contato com o movimento de independência das colônias espanholas, portadoras de outros projetos políticos, a perspectiva da província meridional brasileira –o Rio Grande de São Pedro– é aqui explorada, buscando explicitar os impasses colocados pela questão fiscal e como foram superados no processo de construção do Estado na primeira metade do século XIX.

### 1. A herança: o fisco colonial

O passado colonial foi uma especificidade que estabeleceu bases diferenciadas para o movimento de construção do Estado brasileiro. A ordem jurídica, os mecanismos de extração e as estruturas administrativas da colônia, originalmente instrumentos de controle metropolitano, algumas delas datando de vários séculos, foram as bases sobre as quais se ergueu o Estado nacional, representando, ao mesmo tempo desafios a esse processo. Dentre estes, ressaltam a estreita relação entre a Coroa Portuguesa, a Igreja Católica e a ordem privada na concepção e consecução da extração fiscal. Além disso, os apertados laços que vinculavam cada capitania ao erário metropolitano resultavam, no território da América, em conexões frágeis ou inexistentes das capitanias entre si. Assim, lidando com essa herança, a construção do Estado brasileiro envolveu o esforço lento de transformação de um sistema de tributos e de estruturas administrativas do Antigo Regime português em estruturas condizentes com as demandas e necessidades de um Estado nacional que se fez independente no contexto do avanço liberal.

Ainda que o monopólio de comércio ou «exclusivo metropolitano» fosse «o mecanismo por excelência» do sistema colonial, peça-chave da transferência do excedente econômico,<sup>7</sup> o conjunto de tributos, as formas de arrecadação e outros mecanismos de

---

mento da crise do Sistema Colonial e especialmente a partir da independência dos Estados Unidos da América (1776), a crítica ao Antigo Regime alcançou as colônias; a ruptura do pacto, a mudança de regime político e de organização da sociedade passaram a ser encaradas como possibilidades.

6. Lyra, 1985 e Miranda, 2009.

7. Novais, 1995, p. 72.

extração de recursos utilizados pelo Estado na colônia foram instrumentos essenciais para viabilizar a exploração, minimizando os encargos da empresa colonial.<sup>8</sup> Ainda que esses instrumentos tivessem como ponto de partida aqueles existentes no Reino, estes assumiram características distintas. Na colônia luso-brasileira, o fisco foi também um instrumento de exploração colonial, cujo sentido se realiza através do conjunto de tributos sobre a produção e o comércio de produtos e escravos.<sup>9</sup>

Enfrentado as enormes dificuldades que se antepunham ao Estado luso no exercício de sua soberania no imenso e distante colonial americano, a fiscalidade foi meio de estreitamento dos laços entre a Coroa, as elites mercantis metropolitanas e nativas e também veículo de preservação da relativa autonomia do poder privado. Ao reduzir os encargos da empresa colonial, o fisco permitiu, na metrópole, o aumento do poder real e de sua autonomia frente às forças sociais, dando conteúdo específico ao patrimonialismo português –autonomia da Coroa frente aos organismos representativos e espaço de negociação com os particulares no plano da administração e da própria exploração econômica. A exploração colonial, ao atenuar a pressão sobre os súditos do Reino, tornou mais lenta a modernização do Estado luso, ou seja, a sua passagem a um *tax state*.<sup>10</sup>

Esta lenta transição se expressa por duas características específicas do colonialismo português. A forte imbricação entre o Estado e o capital privado, o qual se tornou o sócio privilegiado dessa empresa e a relação do Estado luso com a Igreja Católica. Nesse último caso, o domínio do Estado português sobre as terras brasileiras atribuídas à Ordem de Cristo permite-lhe arrecadar os dízimos eclesiásticos, arcando com os encargos de catequese e manutenção de igrejas e do clero. Os dízimos foram, até o final do século XVII, o principal tributo arrecadado no Brasil.

Composto por uma vasta gama de taxas, impostos e donativos, os tributos na colônia eram um conjunto heterogêneo, formado por imposições que se adaptavam às características das atividades econômicas e do território onde eram arrecadados.<sup>11</sup>

Os dízimos reais ou eclesiásticos eram um dos poucos tributos arrecadados em todas as capitanias brasileiras. Incidiam sobre a produção e a renda, correspondendo a 10% dos produtos agrícolas, pescado e pecuária produzidos no ano, a 10% do lucro líquido de qualquer atividade comercial e a 10% dos vencimentos dos titulares de cargo ou ofício público.<sup>12</sup> Os quintos, que se tornaram a principal fonte de receitas a partir da expansão da atividade mineradora no final do século XVII, correspondiam a 20% do ouro extraído das Minas e dos couros exportados pela capitania do Rio Grande do Sul.<sup>13</sup> Arrecadava-se também o quinto sobre o valor do metal amoedado (senhoriagem da mo-

8. Neste sentido, ganha destaque a forte relação entre a arrecadação fiscal e a defesa militar do domínio colonial. Sobre a relação entre a fiscalidade e defesa para o período pré-pombalino ver Figueiredo, 1996; para o período pombalino, ver Alden, 1968.

9. Costa, 2003, p. 151.

10. Costa, 2003, pp. 155-156; Schumpeter, 1954.

11. Sobre o sistema tributário existente antes e após 1808, ver Castro, 1915; Alden, 1968 e Costa, 2003b.

12. Oliveira, 1964; Lyra, 1971, p. 10.

13. Maxwell, 1978; sobre os quintos dos couros, ver Miranda, 2009.

eda). Ao lado desses tributos sobre a produção, era cobrada uma série de taxas, principalmente sobre a circulação de mercadorias. Sobre o comércio externo, arrecadava-se o imposto de 26% sobre os produtos provenientes dos portos portugueses, a dízima da alfândega nos principais portos brasileiros (10% sobre os produtos importados), a taxa guarda-costas, a taxa de 1% sobre cada escravo que passasse pela ilha de São Tomé ou que fosse levado com proteção de barcos lusos e o imposto de 4\$500 réis sobre cada escravo proveniente da África e que fosse reexportado de Pernambuco, da Bahia ou do Rio de Janeiro para Minas Gerais.

Sobre o comércio interno, a partir de 1714-15, passou-se também a cobrar a taxa de 4\$500 réis sobre os escravos nascidos no Brasil e que fossem enviados para a capitania de Minas Gerais. Mas, os principais tributos sobre o comércio interno eram as taxas que incidiam sobre a passagem de mercadorias, animais e veículos. Essas eram cobradas nas «entradas», criadas a partir da década de 1710, nas estradas que ligavam as demais capitanias à de Minas Gerais, e também nas «passagens de rios» e «registros» em diversas capitanias.

Cobravam-se também diversos subsídios que formavam uma variedade de taxas sobre produtos considerados bens de luxo ou supérfluos: subsídio grande dos vinhos (8 mil réis por pipa de Vinho da Ilha da Madeira; 4\$000 réis por vinho de Portugal e Açores), subsídio pequeno dos vinhos (2\$000 réis sobre o vinho de qualquer procedência), taxa sobre as aguardentes locais (1\$120 réis por canada),<sup>14</sup> taxa sobre aguardentes do Reino e das Ilhas Atlânticas, (3\$000 réis por pipa), contribuição sobre o azeite doce (\$800 réis por pipa), contribuições sobre o tabaco importado (\$040 réis por libra no atacado, \$020 réis por libra no varejo, \$100 réis por libra no rapé) e o subsídio literário (1 real por libra de carne verde, \$010 réis por canada de aguardente). Em sua maior parte, o lançamento e arrecadação desses tributos eram feitos pelas câmaras municipais e tinham suas receitas vinculadas a uma despesa específica, como o sustento dos órfãos e o pagamento de professores.

Além destes e outros tributos, também eram cobradas diversas taxas e «donativos» a título voluntário para fazer frente a despesas extraordinárias e emergências, tais como a reconstrução de Lisboa após o terremoto de 1755, o pagamento do resgate de prisioneiros de guerra, a formação de dotes de membros da família real ou ainda para auxiliar no esforço de guerra na própria colônia.<sup>15</sup> Entre outras taxas, cobrava-se a taxa de 1% para obras pias incidente sobre contratos régios, as taxas sobre cargos públicos (novos direitos, terças-partes de ofícios, donativos) e as taxas sobre cartas de seguro, provisões, mercês, selos diversos.

Excetuando os tributos pagos nas alfândegas, os demais exigiam para sua arrecadação funcionários e estruturas dispendiosas. Para esses casos e para a exploração de monopólios nas possessões ultramarinas, Portugal utilizou largamente o sistema de contratos, arrendando a particulares o poder de exercer certos direitos.<sup>16</sup> Em cada capitania,

14. Medida de capacidade correspondente a 2.622 litros (Minidicionário Aurélio, da Língua Portuguesa. 7 ed., versão eletrônica 5.12. Positivo, 2009).

15. Miranda, 1998. f. 30.

16. Os contratos eram estabelecidos entre a Coroa e indivíduos ou companhias, normalmente vendidos em hasta pública àqueles que fizessem os lances mais elevados, por períodos determinados, geralmente por três anos.

a administração fazendária estava a cargo de um provedor da Fazenda, o qual, formalmente, subordinava-se ao Provedor-mor na capital da colônia.<sup>17</sup>

Nos quadros do reformismo ilustrado, as reformas pombalinas (1750-1777) envolveram medidas para aumentar a eficiência da extração de recursos da colônia visando o desenvolvimento da economia metropolitana.<sup>18</sup> Ao contrário do que ocorreu no Império espanhol com as reformas borbônicas,<sup>19</sup> as reformas pombalinas consolidaram o sistema de contratação da arrecadação de tributos a particulares.<sup>20</sup> Mesmo utilizando-se de sistemas e práticas antigas, as reformas pombalinas representaram um ponto de inflexão nas relações de extração fiscal entre metrópole e colônia.

A partir do Reino, medidas como a criação do Erário Régio (1761), a introdução do método das partidas dobradas na contabilidade régia, a criação de mecanismos de controle e a uniformização dos prazos e regras dos contratos impunham um movimento centralizador a partir da metrópole. Mas, no território colonial, essas reformas concederam maior autonomia às capitanias, concedendo-lhes jurisdição fiscal sobre seus territórios com a extinção das provedorias e a criação das Juntas de Fazenda,<sup>21</sup> independentes entre si e diretamente subordinadas ao Erário em Lisboa. Com isso, os laços que uniam administrativamente as capitanias à capital do Brasil tornaram-se ainda mais tênues, ainda que formalmente essas fossem subordinadas ao Vice-Rei no Rio de Janeiro. Associada à redução da jurisdição das câmaras municipais, era de competência das juntas da fazenda a concessão e fiscalização dos contratos régios, o pagamento das folhas civil, militar e eclesiástica, além da administração das rendas não contratadas. A participação dos colonos nessas juntas, presididas pelo governador-geral de cada capitania, ampliou a participação desses na esfera administrativa.<sup>22</sup>

Além do âmbito tributário, as reformas envolveram mudanças no sistema defensivo, com a criação de unidades militares independentes em cada capitania, reforçando as

---

Quando as ofertas fossem inferiores àquelas da arrematação anterior ou não surgissem interessados, a Fazenda Real se encarregava de «administrá-los». Os arrematadores adiantavam à Coroa a quantia acertada usualmente em prestações («quartéis»), lucrando com a diferença entre esta e o que pudessem extrair dos súditos. Com esse sistema, a Coroa buscava garantir um fluxo regular de renda monetária e superar as limitações de quadros e de recursos para fazer chegar ao contribuinte o braço arrecadador, ao mesmo tempo em que fazia convergir seus interesses e dos grandes comerciantes associados ao Estado na arrecadação de impostos, na exploração de monopólios régios e no abastecimento de tropas (Bellotto, 1986, p. 286; Hespanha; Santos, 1998, p. 357).

17. Fleiuss, 1922; Garcia, 1975. A capital da colônia foi inicialmente sediada em Salvador, sendo transferida para o Rio de Janeiro em 1763.

18. Falcon, 2000.

19. Klein, 2001, pp. 139-142.

20. Costa, 2007. Sobre a atuação dos comerciantes de grosso trato fluminenses na rematação dos contratos régios, ver Fragoso, 1998. Sobre os contratos régios em Minas Gerais, ver Maxwell, 1978; Araujo, 2008. Sobre esses contratos no Rio Grande do Sul ver Osório, 2001, sobre a participação de comerciantes e estancieiros na rematação dos contratos nessa capitania, ver Miranda, 2009.

21. Sobre o sistema de Provedorias da Fazenda, ver Salgado 1985.

22. Esses novos arranjos contribuíram para que, a partir das reformas pombalinas, ocorresse a alteração no padrão de revoltas fiscais no Brasil, como evidenciaram Figueiredo (1996) e Maxwell (1978, especialmente o capítulo 3).

unidades auxiliares, envolvendo os colonos nos postos de liderança dos novos regimentos.<sup>23</sup> Foram essas novas estruturas administrativa, fiscal e militar que foram mobilizadas para deter o avanço das tropas espanholas ao sul do Brasil (1763-1777), esforço que mobilizou grande quantidade de recursos, justamente no período em que a atividade mineadora entrava em declínio.

A fixação da presença portuguesa na porção meridional do Brasil deu-se no contexto de luta contra o avanço espanhol. O fortalecimento do poder privado dos grandes estancieiros foi estratégia básica para viabilizar a guerra, com a mobilização de tropas auxiliares e de milícias privadas, além de recursos necessários como abastecimento de víveres e de animais para montaria. Essa relação estabeleceria um movimento diferenciado na interação entre guerra e a formação do Estado nessa região da América, onde a guerra não foi indutora de um movimento de concentração de poderes baseado no progressivo monopólio sobre as forças coercitivas e sobre os instrumentos de extração de recursos. Ao contrário, a guerra viabilizou a dispersão do poder, fortalecendo os estancieiros.<sup>24</sup>

Mas, o novo arranjo de interesses estabelecido pelas reformas pombalinas, que, visando fortalecer economicamente a metrópole, buscava consolidar os laços entre o Estado português e a elite colonial, também mostrou seus limites. Como demonstrou Kenneth Maxwell, a inclusão de comerciantes e fazendeiros na administração régia era funcional enquanto havia convergência entre os interesses do império e os interesses locais, mas trazia também um expressivo potencial conflitivo, como evidenciou a Inconfidência Mineira (1789).<sup>25</sup>

Nesse movimento de reforma, visando à promoção do desenvolvimento da metrópole, as relações entre as partes da colônia e o centro político e as relações entre a elite colonial e o Estado adquiriram novas dinâmicas. Se eram fortalecidos os laços entre as capitanias e a capital metropolitana, esses, na colônia, tornavam-se mais tênues. Por outro lado, a essa centralização no âmbito metropolitano, correspondeu o aumento do poder privado, quer através da rematação dos contratos régios, quer seja através do importante peso das milícias na defesa do território, especialmente na sua porção meridional. Esses limites e contradições eram avaliados por um dos mais influentes sucessores de Pombal, D. Rodrigo de Sousa Coutinho.<sup>26</sup> Ciente de que o Brasil era a porção mais rica do impé-

23. Maxwell, 1978.

24. No espaço colonial, o Estado português desenhava um movimento diverso daquele observado Tilly (1996 e 1975) para formação dos estados da Europa Ocidental na qual a interação entre fiscalidade e guerra aparece como principal fator de concentração de poder, criando as condições para o progressivo estabelecimento do monopólio sobre o controle das forças coercitivas e do poder de extração de recursos, contribuindo decisivamente para a desagregação da ordem feudal e a gradual concentração de poderes pelo rei em detrimento dos demais detentores de soberania.

25. Maxwell, 1978, p. 87.

26. Ministro e Secretário dos Negócios da Marinha e dos Domínios Ultramarinos (1795-1801); Presidente do Real Erário e Ministro dos Negócios da Fazenda (1801-1803); Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Guerra e Estrangeiros (1808-1812), D. Rodrigo (1755-1812) foi o principal articulador da transferência da Corte portuguesa para o Brasil. Sobre a questão fiscal no pensamento de D. Rodrigo ver Costa, 2003b e Aidar, 2007.

rio e da sua importância para a economia portuguesa, esse Ministro enfatizava a necessidade de fortalecer os laços das diferentes partes da colônia e com o centro político. Nos marcos do reformismo ilustrado, a constituição de um «poderoso império», unindo os territórios da Europa e América, estabelecia uma nova concepção de unidade, fortalecendo os vínculos em torno da monarquia absolutista.<sup>27</sup> A necessidade de construir essa nova concepção de império, incorporando as diferentes partes do domínio luso, era, para D. Rodrigo, a estratégia necessária para fazer frente à instabilidade externa decorrente do avanço napoleônico e para contrarrestar os problemas de arrecadação. Essa nova concepção alicerçava a proposta de uma ampla reforma que abrangeria não apenas a estrutura fiscal, mas também o sistema de arrecadação, dotando-o de maior eficiência e uniformizando o conjunto de tributos arrecadados nas várias partes do império.<sup>28</sup>

Ainda que não caiba aqui a análise detalhada das propostas de reforma fiscal sugeridas por D. Rodrigo para a colônia, cabe observar que essas focavam a redução das alíquotas dos impostos e a mudança de práticas que obstaculizavam o desenvolvimento econômico português; propunham a criação de diversos tributos já arrecadados no Reino e a abolição do sistema de contratos. Assim, visavam igualar o sistema fiscal da colônia ao do Reino e promover o controle efetivo do Estado sobre a arrecadação. Apesar de essas propostas terem sido apresentadas em 1799, foi somente a partir da instalação da Corte no Rio de Janeiro (1808), que, em parte, começaram a ser implementadas. Uma soma de fatores contribuiu para a descaracterização de seu projeto original: a instabilidade internacional, o avanço do liberalismo, as necessidades de recursos e a incapacidade do centro impor-se plenamente à elite colonial.

## 2. A Corte na colônia: mudanças e continuidades

A transferência da sede da monarquia para o Brasil marcou uma inflexão não só na administração do território, mas nas relações entre a Corte e a elite colonial, na dinâmica da economia e na interação com os domínios espanhóis. A abertura dos portos, a reforma do sistema fiscal e a criação de uma série de instituições e instâncias administrativas no Brasil conferiram um movimento diferenciado à crise do Sistema Colonial e do Antigo Regime português.

Esse movimento ímpar tem motivado a associação entre a instalação da Corte lusa na colônia americana e as especificidades da Independência brasileira, marcando pela continuidade política, econômica e institucional a transição da colônia para o Império, na qual a preservação do território e a adoção do regime monárquico sob a dinastia de

27. Sobre a concepção de império luso-brasileiro, ver Lyra, 1994.

28. «Exposição que ao Ilmo. e Exmo. Sr. Marquês Mordomo-Mor apresentou D. Rodrigo de Sousa Coutinho sobre os meios para restabelecer a Fazenda Real», Arroyos, 16/02/1799, Sessão de Manuscritos da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, II – 30, 27, 24; e «Exposição da Administração dos Negócios da Fazenda por D. Rodrigo de Sousa Coutinho. [S.l.], 1799», Sessão de Manuscritos da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, II – 30, 32, 31, n. 8.

Bragança seriam os aspectos mais visíveis.<sup>29</sup> No entanto, outros historiadores têm discutido essa interpretação. A transferência da Corte para o Brasil deixa de ser vista como uma espécie de ante-sala da independência negociada (o «divórcio amigável»,<sup>30</sup> ou a «interiorização da metrópole»<sup>31</sup>) para buscar lançar luz sobre os novos conflitos e tensões que a presença da Corte gerava, entre distintos setores do comércio português, entre reinóis e nativos da América, e entre as várias regiões do Império e da própria América Portuguesa.<sup>32</sup> O alargamento do mercado interno decorrente da expansão das necessidades de abastecimento da Corte e a ampliação do número de funcionários régios, cargos e instâncias de poder deflagraram um complexo jogo de interesses e pressões tendo como protagonistas portugueses transmigrados, produtores e negociantes do Rio de Janeiro e de outras capitanias.<sup>33</sup> A ampliação de mercados e do jogo político motivou um reordenamento das relações, não apenas na nova sede da Corte, mas também em outros espaços da colônia.

A partir da instalação da Família Real no Rio de Janeiro em março de 1808, foram desencadeados vários processos que objetivavam adequar a realidade da colônia às necessidades do centro político.<sup>34</sup> Deu-se o estabelecimento de órgãos centrais da administração do império como a Mesa do Desembargo do Paço, a Mesa da Consciência e Ordens, a Casa de Suplicação e o Real Erário; a criação de instituições como o Banco do Brasil, a Academia Real Militar e o Museu Real, além de outras medidas administrativas como a abertura dos portos, a revogação do alvará que proibia o funcionamento de manufaturas no Brasil e medidas que fomentavam o abastecimento da nova capital.<sup>35</sup>

Assim como o comércio externo fora transformado com a abolição do exclusivo metropolitano, a fiscalidade adquiriu novo sentido, já que a extração de recursos passava a ser centrada no território da colônia, impulsionada pelas novas e ampliadas necessidades.<sup>36</sup>

Os novos tributos criados a partir de 1808, além de permitirem o aumento da arrecadação, transformavam a fiscalidade pré-existente, com a criação de uma gama variada de obrigações que passavam a ser arrecadadas de forma homogênea em todo território e

29. Essa perspectiva é assumida pelo já clássico trabalho de Dias (1986), para a qual a metrópole não apenas teria sido transferida para o espaço colonial, mas ao mesmo tempo, mudara e preservara a relação metrópole x colônia, conferindo-lhe uma dimensão interna nas relações entre a Corte no Rio de Janeiro e as demais capitanias do Brasil.

30. Lima, 1922.

31. Dias, 1986.

32. Entres esses trabalhos destacam-se: Machado, André Roberto de A. *A quebra da mola real das sociedades: a crise política do Antigo Regime português na província do Grão-Pará (1821-1825)*. São Paulo, FFLCH-USP (tese de doutorado), 2006; Beranrdes, Denis. *O patriotismo constitucional*: Pernambuco, 1820-1822. São Paulo, Hucitec/Fapesp/Ed.UFPE, 2006; Mello, Evaldo Cabral de. *A outra Independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34, 2004; além dos diversos trabalhos reunidos nas obras organizadas por Jancsó (2005, 2003).

33. Oliveira, 1979; Lenharo, 1993.

34. Lenharo, 1993. p. 47.

35. Gouvêa, 2005.

36. Costa, 2003b. p. 171.

instituíam um novo fluxo de recursos entre as diferentes regiões da colônia. Assim, a partir de 1808, o sistema de tributos no Brasil passou por profunda ampliação.

A décima dos prédios urbanos foi instituída pelo Alvará de 27 de junho de 1808 e correspondia a 10% do rendimento líquido dos prédios urbanos «em estado de serem habitados». Inicialmente cobrada somente em cidades, vilas e «lugares notáveis» à beira-mar, pelo Alvará de 3 de junho de 1809, passou a ser arrecadada em todas as cidades e vilas do Brasil.

A sisa passou a ser cobrada por determinação do Alvará de 3 de junho de 1809. Incidia sobre a transmissão (compra ou arrematação) de propriedades, na proporção de 10% do valor da transação sobre os bens de raiz. O mesmo alvará estabelecia outros dois impostos. A «meia-sisa sobre escravos ladinos» que correspondia a 5% do valor da transmissão de escravos nascidos na colônia, ficando isentas as vendas de escravos que entravam «pela primeira vez no país, transportados da costa da África». E o «imposto da carne verde», que incidia sobre o abate de gado nos açougues e talhos públicos, na proporção de \$005 réis por arrátel de carne. Já o alvará de 17 de junho de 1809 estabeleceu a arrecadação do imposto do papel selado, incidente sobre diversos documentos públicos.<sup>37</sup>

A décima de heranças e legados, criada por um alvará da mesma data, correspondia de 10% a 20% do valor da herança a ser paga pelos herdeiros conforme o grau de parentesco.<sup>38</sup>

Pelo Alvará de 20 de outubro de 1812, foram criados quatro novos tributos cujas receitas eram destinadas a completar o valor necessário para a integralização do capital do primeiro Banco do Brasil, denominados genericamente de «impostos do banco» ou «novos impostos». Inicialmente instituídos por dez anos, acabaram tornando-se permanentes. Abrangiam o imposto sobre carruagens ou seges com alíquotas anuais fixas de 12\$800 réis sobre os veículos com quatro rodas ou 12\$000 réis sobre as seges com duas rodas; o imposto anual de 12\$800 réis sobre loja, armazém ou sobrado que vendesse a varejo ou atacado qualquer fazenda ou gênero de secos e molhados, ferragens, louças, loja de ourives e lapidários; o imposto anual sobre embarcações, com valores fixos em função do número de mastros e tipo da embarcação, e a meia-sisa (5%) sobre o valor da compra e venda de navios e embarcações, isentando apenas jangadas e barcos de pesca.

Estes novos tributos distinguiam-se pelo seu caráter geral e por onerarem a propriedade e sua transmissão, bases de incidência até então praticamente isentas na colônia. Assim, as reformas visavam o aumento da arrecadação a partir da ampliação do número de tributos e das bases de incidência desses.

Apesar de possuírem características distintas, esses tributos foram simplesmente somados àqueles herdados do período anterior que mantinham como particularidade básica a fragmentação. Assim, a partir de 1808, o número de tributos arrecadados na colônia cresceu rapidamente, sem que houvesse qualquer movimento no sentido de racionalizar o sistema ou de conferir-lhe alguma homogeneidade. Essa difusão tinha

37. Miranda, 1998. fl. 31.

38. Miranda, 1998. fl. 31.

TABELA 1. Impostos vigentes em 1828-1829 e suas datas de criação (número de rubricas)

Ano / Capitania	RJ	ES	BA	SE	AL	PE	PR	RN	CE	PI	MA	PA	SP	SC	RS	MG	GO
1534-1750	17	8	16	4	8	21	9	9	4	4	6	4	7	5	7	7	4
1750-1808	11	7	11	4	7	13	5	3	3	3	7	9	9	4	5	4	4
1808-1822	20	11	16	12	14	16	12	9	13	10	14	12	10	10	10	8	8
1822-1828	18	6	9	4	6	10	5	4	6	5	9	6	6	3	3	6	5
<i>Total</i>	66	32	52	24	35	60	31	25	26	22	36	31	32	22	25	25	21

Fonte: Costa, 2003, p. 173.

como conseqüência óbvia o crescimento da força extrativa do Estado. Pela tabela abaixo, considerando os diferentes impostos arrecadados no final da década de 1820, é possível perceber a magnitude da criação de novas imposições no período joanino.

Com relação ao comércio externo, a abertura dos portos em 1808 havia abolido o entreposto metropolitano, reduzindo a bitributação sobre a importação e exportação de produtos pela colônia. Mas, por outro lado, também permitiu a multiplicação de novas taxas e de alíquotas diferenciadas, que conferiam tratamentos distintos a produtos de origens diversas, tanto na importação como na exportação. Assim, se inicialmente a importação de mercadorias estrangeiras passou a ser onerada por uma alíquota de 24% (Carta Régia de 20 de janeiro de 1808), após o tratado de 1810, os produtos importados da Inglaterra pagavam um imposto de importação de apenas 15%. Na exportação, as novas taxas tinham impactos distintos sobre as capitânicas do Brasil, incidindo com alíquotas diferenciadas sobre produtos específicos de cada região, como os impostos sobre exportações de produtos como da aguardente produzida na Bahia, dos couros e do charque exportados pela capitania do Rio Grande de São Pedro.<sup>39</sup>

No entanto, a administração fiscal pouco mudou. Ainda que os novos impostos fossem administrados diretamente pelas juntas da Fazenda,<sup>40</sup> o sistema de contratos de arrecadação de tributos como os dízimos e quintos foi mantido e utilizado de forma intensa para ampliar os laços com a elite colonial.<sup>41</sup> As receitas arrecadadas em cada capitania eram destinadas em primeiro lugar ao pagamento de suas despesas, sendo os saldos enviados à Corte; exceção dos impostos do Banco, cuja arrecadação tinha destinação pré-estabelecida.

39. Relação dos tributos e impostos anexa ao ofício da Junta da Fazenda do Rio Grande do Sul ao Ministério do Império de 16 de maio de 1828 – Arquivo Nacional - maço IJJ<sup>2</sup> 343A.

40. Exceção feita aos «impostos do Banco do Brasil» cuja administração era objeto de rematação a particulares.

41. Para o caso da Capitania do Rio Grande do Sul, ver Miranda, 2009.

Mesmo que a reforma fiscal joanina tenha conferido alguma uniformidade ao sistema no conjunto do território, essa não criou uma esfera autônoma de taxação para o centro político, preservando a autonomia fiscal das capitanias.<sup>42</sup> No entanto, com os novos impostos, a capacidade de arrecadação das capitanias foi aumentada, fazendo fluir uma quantidade maior de «sobras» para a Corte. Com um novo e ampliado conjunto de tributos, a partir do Rio de Janeiro, o Império luso-brasileiro era administrado, coordenando-se diversas regiões que tinham pesos e papéis diferenciados no comércio, na administração e na política externa. O novo sentido da fiscalidade redimensionava as relações entre as diversas regiões no espaço colonial e aumentava a carga tributária, mas seus impactos foram percebidos de forma diferenciada. No sudeste, surgiram novas oportunidades de negócios e de acesso a cargos e mercês régias, aproximando setores da elite mineira, fluminense e paulista à Corte.<sup>43</sup> No nordeste, as novas imposições fiscais e o ônus decorrente das mobilizações militares em Caiena (1809-1817) e na Banda Oriental (1811 e 1816-1821) estimularam a resistência e contribuíram para a eclosão de uma revolta de cunho republicano, a Revolução de 1817 em Pernambuco. No sul, a política expansionista bragantina foi instrumento para a convergência entre os interesses da Corte e da elite estancieira, passando a capitania do Rio Grande do Sul a atuar como barreira à penetração dos movimentos revolucionários que emanavam do Prata.

Há muito, zona de choque dos movimentos expansionistas português e espanhol, a região platina, nas primeiras décadas do século XIX, ganhava um novo significado. Nessa conjuntura, os interesses lusos naquela região eram pautados não somente pelo antigo objetivo de delimitar-se uma fronteira natural,<sup>44</sup> mas também, de represar a expansão do movimento revolucionário, preservando o Antigo Regime na América.

A partir de 1810, com a formação da Junta de Buenos Aires e frente à divulgação do *Plan Revolucionário de Operaciones* de Marino Moreno, teve início uma intensa mobilização militar envolvendo não apenas o exército regular luso, mas principalmente as tropas milicianas comandadas pelos estancieiros rio-grandenses. Num primeiro momento, a ação da Junta de Buenos Aires e, mais tarde, as reformas de Artigas foram vistas como ameaças à sobrevivência da monarquia e à integridade do território luso na América. Após uma primeira intervenção na Banda Oriental em 1811, a segunda invasão em 1816 estabeleceu as bases para a fixação do domínio português e para a incorporação do território ao Reino sob o nome de Província Cisplatina.<sup>45</sup>

Nesse movimento militar, como nos anteriores, o Estado era incapaz de assegurar o domínio sem o concurso dos poderes privado. A política expansionista bragantina na região platina, apesar de demandar recursos privados diversos, tais como homens, armas, alimentos, cavalos e gado que oneravam a população, também criava diversas novas oportu-

42. Costa, 2003b, pp. 174-175.

43. Lenharo, 1993, pp. 19-29.

44. Sobre as questões de demarcação de fronteiras entre a colônia portuguesa e as colônias espanholas na América e a questão da construção do Estado nacional brasileiro, ver Magnoli, 1997.

45. Sobre a posição da Corte luso-brasileira com relação à adesão da Cisplatina ao Reino Unido, ver Pimenta, 2005, e Pimenta, 2003. fls. 339-347.

tunidade de ganhos, franqueando aos comerciantes e estancieiros sul-rio-grandenses o acesso à terra e aos rebanhos da campanha oriental, facilitando o trânsito de gado pela fronteira, promovendo a expansão da produção e exportação de charque rio-grandense e concedendo-lhes o monopólio sobre o contrato dos dízimos e munício das tropas.<sup>46</sup> Ao contrário de outras capitanias, no Rio Grande do Sul, não havia sobras a serem recolhidas ao Rio de Janeiro. Parte importante das despesas da Junta da Capitania com a mobilização militar era suprida por remessas de recursos e saques sobre o Erário Régio.

A intervenção na Banda Oriental coloca em evidência os aspectos particulares assumidos pela fiscalidade nessa região. A mobilização militar, a invasão e ocupação do território oriental foram viabilizadas por um consórcio de esforços coordenados pelo Estado. Estancieiros, charqueadores e comerciantes, beneficiados direta ou indiretamente, mobilizaram e disponibilizaram os recursos necessários para o esforço militar empreendido principalmente pelas tropas milicianas. Nesse movimento, o Estado luso compartilhou com esses setores o poder de extrair recursos da sociedade, tolerando e utilizando a autonomia da elite local a favor de seus interesses. No sul do Brasil, a guerra foi via para o fortalecimento dos poderes privados através do controle compartilhado sobre as forças coercitivas e da extração de recursos, explicitando o potencial aglutinador da interação entre guerra e fiscalidade, ainda que não servisse de via para aumentar o poder do Estado.<sup>47</sup>

Ainda que a invasão à Banda Oriental e a neutralização do movimento artiguista tivessem aparentemente contido a vaga liberal que ameaçava o território do Brasil, a Revolução do Porto (1820) impôs a volta de D. João VI a Portugal. O movimento constitucional português se fazia sentir dos dois lados do Atlântico. As Cortes de Lisboa transformaram as antigas capitanias em províncias, agora unidades políticas que elegeram deputados para a assembleia constitucional e suas novas juntas governativas (decreto de 29 de setembro de 1821).

Durante a permanência da Corte no Brasil (1808-1821), foram criadas instâncias administrativas centrais e o sistema fiscal foi acrescido de novas imposições, fazendo fluir recursos à capital do império luso-brasileiro. No entanto, apesar do esboço do centro de poder, não foram superados os traços básicos da herdados do passado colonial: um território com laços fracos entre suas partes, um Estado cujo exercício de poder dependia da associação com o poder privado, uma administração fiscal descentralizada e um sistema de tributos fragmentado e heterogêneo.<sup>48</sup>

### 3. O Império e os limites da herança

O Primeiro Reinado (1822-1831) caracterizou-se pelo esforço de tornar operacionais estruturas e instituições coloniais, por postergar reformas e enfrentar os limites e contra-

46. Varela, 1935; Miranda, 2009.

47. Ver nota 24.

48. Sobre a herança colonial, ver Carvalho, 1998.

dições decorrentes de um centro financeiramente debilitado, incapaz de promover a centralização de recursos e poder. Assim, a construção do sistema fiscal brasileiro, a partir de 1822, partiu dessa herança repleta de contradições com as necessidades impostas pela construção de um Estado independente, agravadas pela necessidade de reiterar e «reinventar» a escravidão, um dos pilares do acordo das elites em torno da monarquia. O outro pilar, o constitucionalismo monárquico organizado a partir do Rio de Janeiro operava por sobre fortes tensões centrífugas.

A adesão à Independência não foi unânime ou pacífica. Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, parte da Bahia e Cisplatina declararam-se fiéis às Cortes portuguesas. No final de 1823, a Cisplatina tornou-se a última província a aderir formalmente ao Império, entretanto, essa unidade mostrava-se instável.

Outro fator de instabilidade era o reconhecimento externo à independência política. Com a mediação inglesa, o reconhecimento português deu-se através do Tratado de Paz e Amizade de 29 de agosto de 1825. Mas, esse e os tratados subseqüentes impuseram limites à capacidade do Império controlar o imposto de importação e colocaram a continuidade da escravidão em risco. Pelo tratado com Portugal, estipulava-se que a importação de mercadorias de ambos os países seriam beneficiadas com alíquotas 15% *ad valorem*. Pelo Tratado de Amizade, Navegação e Comércio de 17 de agosto de 1827, a Inglaterra impôs duas condições importantes: a prorrogação das condições alfandegárias do Tratado de 1810, ou seja, a confirmação da condição de nação mais favorecida, limitando também as tarifas de importação sobre produtos ingleses a 15% *ad valorem*, e o compromisso do governo brasileiro com a abolição do tráfico externo de escravos num prazo de três anos.<sup>49</sup> Na seqüência, os tratados de reconhecimento assinados com a França, a Áustria, a Prússia, os Países Baixos, os Estados Unidos e a Dinamarca concederam os mesmos privilégios de nação mais favorecida. A assinatura desses tratados acabava por limitar a alíquota de importação em 15% *ad valorem*, benefício que foi estendido aos produtos de todas as proveniências a partir da Lei de 24 de setembro de 1828.<sup>50</sup>

As guerras de independência e os tratados de reconhecimento ampliavam a necessidade de recursos, mas nenhuma alteração expressiva fora feita na esfera fiscal. A Constituição do Império de 1824 priorizou questões políticas. Pela Constituição, consagrava-se a centralização de poder político e a redução da autonomia administrativa das províncias. Estas continuariam a ser governadas por um presidente indicado pelo Imperador como havia estabelecido a carta de lei de outubro de 1823, mas foram criados os conselhos gerais das províncias, enquanto órgãos representativos, com poder de propor, discutir e deliberar sobre os negócios provinciais, sendo suas resoluções encaminhadas ao Executivo central por intermédio do presidente da província. Essas resoluções poderiam vir a converter-se em projeto-de-lei a ser votado pela Assembléia Geral.<sup>51</sup> Buscava-se institucionalizar os vínculos administrativos entre as províncias e o centro político no

49. Diniz, 2006.

50. Devesa, 2003.

51. Piccolo, 1998.

Rio de Janeiro através da centralização do poder. A questão fiscal ficou ao largo dos debates. No entanto, sem discutir o sistema ou a administração tributária, a Constituição atribuía ao parlamento competência exclusiva para deliberar sobre tributos.

Esses fatos acabaram por conferir sentidos e funções diversas às instituições e práticas coloniais. A falta de recursos do governo era denunciada pelos relatórios do Ministério da Fazenda. Na ausência de receitas próprias, a Corte dependida das receitas do município e da alfândega do Rio de Janeiro,<sup>52</sup> essas últimas limitadas pelos tratados externos.<sup>53</sup> As sobras que as juntas da Fazenda encaminhavam ao Erário Régio tornavam-se cada vez menores para um centro político que necessitava recursos crescentes, mas adquiriam «um conteúdo fortemente fragmentador e ultrafederalista», opondo as províncias à Corte.<sup>54</sup>

Na perspectiva das províncias, a fiscalidade associava-se à representação, questão ausente na Constituição. A Confederação do Equador, revolta que eclodiu na Pernambuco em 1824 e que abrangeu as províncias da Paraíba, do Rio Grande do Norte e do Ceará, denunciava a dissolução da Assembléia Constituinte em 1823 e a outorga da Constituição do Império de 1824 e protestava contra as relações entre o poder central e as províncias. O recrutamento de homens para as tropas imperiais e a transferência de recursos para suprir as despesas com o esforço bélico para garantir a manutenção da província Cisplatina eram motivo de cisão entre a liderança daquelas províncias e a Corte. Pleiteava-se que os recursos arrecadados na província fossem nela dependentes.<sup>55</sup>

Nesses anos, parte da demanda por recursos do novo Estado foi buscada no exterior,<sup>56</sup> estratégia que permitiu reduzir a pressão sobre a população, postergando as reformas na área fiscal, perpetuando o caráter patrimonial da fiscalidade herdada do período colonial.<sup>57</sup> A demanda extra de recursos imposta pela Guerra da Cisplatina (1825-1828)<sup>58</sup> tornou mais explícitos os limites e contradições do sistema fiscal. A guerra assumia um papel desestabilizador não apenas no Nordeste, mas, pela primeira vez, no sul do Brasil.

A província do Rio Grande do Sul novamente era solicitada a disponibilizar recursos diversos para a guerra, com expressiva participação das tropas milicianas. Mas, a ausên-

52. Carreira, 1980, p. 109.

53. Carreira, 1980, pp. 185-191.

54. Costa, 2003b, p. 182.

55. Lyra, 2000, pp. 41-40.

56. Carreira, 1980, pp. 119-129.

57. Costa, 2003b, p. 193.

58. O movimento autonomista na Província Oriental teve início de 19 de abril de 1825 liderado por Juan Antonio Lavalleja. A partir do reconhecimento da independência da Província Cisplatina em relação ao Brasil pelo Congresso das Províncias Unidas do Rio da Prata em 25 de outubro de 1825, num curto espaço de tempo, a sedição tornou-se um conflito internacional. Frente ao comunicado das Províncias Unidas de que seu Congresso havia aceitado a incorporação da Cisplatina e à intimação para que o Império evacuasse suas tropas da região, o governo brasileiro declarou guerra aquele país em 10 de dezembro de 1825 (Golin, 2002, pp. 119-124).

cia de canais institucionais de transferência de recursos e a reduzida capacidade financeira da Corte impuseram uma distribuição desigual dos encargos da mobilização militar.

Apesar das transferências feitas pelo Tesouro Nacional, parte expressiva dos encargos com a folha militar, com o abastecimento das tropas de 1ª e 2ª linhas, com a aquisição de munição, com a compra e os reparos dos armamentos, embarcações e carretas era suprida pela Junta da Fazenda da província do Rio Grande do Sul, cuja dívida passiva crescia expressivamente.<sup>59</sup> Situação agravada em 26 de outubro de 1828, quando a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra determinou que não fossem mais aceitas as letras passadas como contrapartida a diversos dispêndios como soldos e pagamento a fornecedores, suspendendo o pagamento de todas as despesas de guerra.

O término do conflito em 1828, com o reconhecimento da independência da República Oriental do Uruguai, acabou por fomentar a instabilidade interna. Aos rio-grandenses, a imprecisão dos limites territoriais com o novo país, a proibição do trânsito de gado na fronteira e a incerteza quanto às suas propriedades no Uruguai associavam-se aos prejuízos causados pela guerra.

As despesas da guerra também pesaram sobre o Tesouro Nacional; entre os anos de 1825 e 1826, as despesas excederam as receitas em 76% e 74% respectivamente.<sup>60</sup> Apesar da conjuntura econômica mostrar-se mais promissora com o crescimento da produção e exportação de café e açúcar a partir de 1827, a reduzida receita da Corte, os empréstimos externos e as despesas da guerra eram motivo de preocupação. Em seu relatório em 1828, o Ministro da Fazenda Miguel Calmon Du Pin de Almeida explicitava a necessidade de reformar-se o sistema de tributos, com a abolição de antigos e a criação de novos impostos, e com a reforma do sistema de arrecadação.<sup>61</sup>

A administração fiscal a cargo das antigas juntas da fazenda limitava o controle do Estado, o qual tinha de lidar com a falta de informações precisas sobre a arrecadação, as despesas e as dívidas em cada província. Por isso, a consolidação da dívida passiva interna era uma medida relevante, atenuando a pressão sobre o Erário Nacional. Através da Lei de 15 de novembro de 1827, reconhecia-se como pública quaisquer dívidas «constantes de títulos verídicos e legais, contraídos pelo governo», incluindo os juros vencidos e não pagos dessas dívidas.<sup>62</sup> Com essa decisão, o governo central buscava regular e fundar a dívida interna.

O levantamento da dívida ativa era questão ainda mais delicada e politicamente tensa, pois, em todas as províncias, envolviam interesses privados, especialmente aqueles relacionados aos contratos de arrecadação de tributos, aos devedores da Casa Real e aos grandes proprietários. O Relatório do Ministério da Fazenda apresentado em 1828, além

59. Miranda, 2008.

60. Carreira, 1980, pp. 660-661.

61. Brasil, Ministério da Fazenda. Ministro Miguel Calmon Du Pin de Almeida. *Documentos com que instruiu o seu Relatório, à Assembléia Geral Legislativa na Sessão de 1828*. Conta da Receita e Despesa do ano de 1827, Estado da Dívida Pública do Império e orçamento da Receita e Despesa para 1929. Para uma análise deste relatório, ver, Costa, 2003b.

62. A dívida reconhecida seria fundada em apólices de notas do Banco do Brasil, vencendo juros de 5% ao ano (Carreira, 1980, pp. 144-154).

de apresentar um levantamento da dívida ativa em diversas províncias, informava que havia sido criada uma comissão «encarregada da liquidação da dívida Ativa do Tesouro, (...) Ordenando-se também as Juntas de Fazenda que praticassem o mesmo em relação às Províncias.».<sup>63</sup>

Mas, as questões dos encargos da dívida externa eram ainda mais importantes, tornando crescente a pressão do governo central sobre as províncias para o envio de «sobras», atingindo-as de forma diferenciada.

Para a província do Rio Grande de São Pedro que fora invadida por tropas inimigas e que mobilizara muitos recursos para a guerra, os antigos tributos passavam a ser considerados instrumentos da espoliação e expressão de um tratamento desigual. Numa conjuntura de crise, a questão fiscal assumia um papel destacado, quando os efeitos adversos de antigos e novos impostos tornavam-se mais evidentes. Assim, as críticas de estancieiros e charqueadores sul-rio-grandenses passaram a centrar-se sobre aqueles tributos que incidiam especificamente sobre o comércio dos principais produtos da província: gado, charque e couros. Essas imposições tornavam-se emblemas do tratamento diferenciado que o Império estava dispensando à província e da desconsideração às suas especificidades. A partir de 1829, os membros do Conselho Geral Provincial tentaram fazer-se ouvir pela Corte, expondo a situação adversa em que o Rio Grande do Sul se encontrava e a necessidade que os impostos sobre o comércio de seus principais produtos fossem abolidos ou tivessem suas alíquotas diminuídas.

Entre os tributos mais criticados estava o imposto de seis mil réis sobre arroba de charque exportado por embarcações estrangeiras, cuja abolição era apontada como condição para que os navios estrangeiros voltassem ao porto de Rio Grande. Esse imposto, «exclusivo só para essa província»,<sup>64</sup> era impolítico e proibitivo, fechava o mercado externo para o produto rio-grandense, levando os comerciantes estrangeiros a buscar o charque nos portos do Prata para comercializá-lo no Brasil, conferindo condições de concorrência vantajosas ao produto estrangeiro.<sup>65</sup> Os membros do Conselho Geral perguntavam-se porque o Império permitia o ingresso franco nos portos do Brasil das «carnes do Rio da Prata, Madagascar, Rio Negro e de toda a parte do mundo», enquanto impunha pesados impostos sobre o produto nacional que se destinava ao estrangeiro. Por fim, clamavam que essa questão «não admite delonga e o Conselho Geral da Província do Rio Grande e seus constituintes esperam pronto remédio – a abolição dos ditos direitos».<sup>66</sup>

63. Brasil, Ministério da Fazenda. Ministro Miguel Calmon Du Pin de Almeida. *Documentos com que instruiu o seu Relatório, à Assembléa Geral Legislativa na Sessão de 1828*. Conta da Receita e Despesa do ano de 1827, Estado da Dívida Pública do Império e orçamento da Receita e Despesa para 1929.

64. 1ª Representação à Assembléa Geral e ao Poder Executivo apresentada na 28ª Sessão do Conselho Geral em 26 de janeiro de 1829 – Biblioteca da Assembléa Legislativa do Rio Grande do Sul – Atas do Conselho Geral da província, vol.1, fl. 30.

65. Proposta de 1ª Representação do Conselho Geral apresentada por Antônio José Gonçalves Chaves - Biblioteca da Assembléa Legislativa do Rio Grande do Sul – Livro de Registros de Propostas do Conselho Geral da Província, fls. 13r,13v.

66. Representação do Conselho Geral de 29 de janeiro de 1829, anexa ao ofício do Presidente da província ao ministro do Império em 29 de maio de 1830 – Arquivo Nacional – maço IJJº451.

A limitada arrecadação era agravada com as elevadas dívidas que deviam ser salda-  
das com recursos da província. O governo central parecia desconsiderar que a maior  
parte dessas dívidas tivera origem nos suprimentos para as «despesas da guerra em de-  
fesa não só desta província, mas sim de todo o Império». <sup>67</sup> Pleiteava-se um tratamento  
igualitário e justo para que a dívida seja «paga por todas as províncias conforme a quo-  
ta que em proporção de suas possibilidades for marcada a cada uma pela Assembléia  
Geral». <sup>68</sup>

Esses movimentos explicitam os obstáculos enfrentados no processo de construção  
do Estado a partir da desagregação da ordem colonial. O centro político no Rio de Ja-  
neiro, já esboçado a partir de 1808, enfrentava dificuldades para alargar seus poderes so-  
bre a ordem privada e os interesses provinciais. Os acordos de reconhecimento da inde-  
pendência e os conflitos armados que se estenderam de 1822 a 1828 impuseram a  
necessidade de cooptar setores das elites provinciais e imprimiram um ritmo lento às re-  
formas administrativas e fiscais necessárias à centralização de poder. Premido por de-  
mandas diversas, o I Reinado foi incapaz de promover a reforma do sistema e da admi-  
nistração fiscais.

#### 4. Reformas regenciais: descentralização e fortalecimento do centro

A abdicação de D. Pedro I em 07 de abril de 1831 abriu caminho para a nacionalização  
do aparelho de Estado. Coube à Regência (1831-1840) a realização das primeiras refor-  
mas na esfera fiscal no sentido de constituição de um sistema e de uma administração de  
caráter nacional e o enfrentamento da delicada questão do tráfico de escravos. <sup>69</sup>

Em 1822, a manutenção da escravidão fora um importante fator de adesão à conti-  
nuidade monárquica, vista pela elite brasileira como meio capaz de preservar a ordem  
social e econômica e capaz de conter movimentos revolucionários. Mas, em 1831, colo-  
cava-se ao Estado brasileiro o problema da extinção do tráfico externo de escravos im-  
posto pelo Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com a Inglaterra (1827), já que  
a importação de escravos era o esteio que viabilizava do sistema escravista. A abolição  
efetiva do comércio externo de escravos era potencialmente desestabilizadora, pois li-  
mitava a oferta de mão-de-obra à taxa de crescimento vegetativo da população escrava  
brasileira, impondo um obstáculo à acumulação, principalmente à atividade agrícola que  
vivía uma fase de expansão impulsionada pela cafeicultura. Segundo o inglês Robert  
Walsh, entre 1820 e 1829, haviam entrado pelo porto do Rio de Janeiro cerca de trinta  
mil escravos por ano. <sup>70</sup> Até então, preservando o conjunto de tributos coloniais, o Esta-

67. 30ª Sessão do Conselho Geral da Província de 25 de janeiro de 1834 – Biblioteca da Assembléia Le-  
gislativa do Rio Grande do Sul – Atas do Conselho Geral da Província, v. 3, fl. 48.

68. 30ª Sessão do Conselho Geral da Província de 25 de janeiro de 1834 – Biblioteca da Assembléia Le-  
gislativa do Rio Grande do Sul – Atas do Conselho Geral da Província, tomo 3, fls. 47-48.

69. Costa, 1996.

70. Costa, 1998, p. 76.

do brasileiro conseguira evitar qualquer intervenção nas condições de reprodução econômica e social da elite colonial. A produção agrícola alicerçada no trabalho escravo e no comércio negreiro, o qual era um dos ramos mais lucrativos da economia,<sup>71</sup> seria duramente atingida por essa medida.

Outro fator potencialmente destabilizador era o importante peso dos impostos que incidiam sobre o comércio de escravos, principalmente aqueles relativos à importação. Segundo o inglês Walsh:

O governo cobra uma taxa de 10 por cento pela venda de um escravo, sendo cobrada a mesma taxa toda vez que ele for revendido. Em sua viagem para o interior, o escravo paga cinco mil e quinhentos réis ao deixar o Rio, mais cinco e quinhentos ao atravessar o Rio Preto, mais trinta vinténs ao atravessar a ponte sobre o Paraíba. Assim, cada escravo vendido no mercado de Valongo por 250 mil réis e levado para Minas Gerais, onde é revendido, rende ao governo 61.600 réis. Por conseguinte, se, dentre os numerosos escravos que desembarcam no Rio anualmente, 30.000 forem mandados para o interior, a renda total do governo, só no Rio, será de 240.000 libras por ano. Admitir, pois a abolição do tráfico de escravos, e consequentemente uma diminuição tão grande nas parcas rendas do país, representa um sacrifício considerável da parte do governo, o que nos leva a acreditar que o imperador é realmente muito sincero em seu humanitário desejo de que seja totalmente extinto esse tráfico.<sup>72</sup>

Em 1829, os impostos sobre a importação, a meia-sisa e os direitos sobre os escravos encaminhados às Minas representavam 11% das receitas do Tesouro Nacional.<sup>73</sup> A abolição do tráfico através da Lei de 07 de novembro de 1831 representava a extinção de algumas dessas fontes de receitas. Ainda que o descaminho continuasse a ocorrer, o Estado era incapaz de coibi-lo eficazmente e não podia taxá-lo. Como observou Costa, a abolição do tráfico implicou na territorialização da escravidão, já que daquela data em diante a condição de escravo aplicava-se unicamente àqueles nascidos no Brasil. Daí, a crescente clandestinidade que passou a envolver o comércio interno de cativos, já que, legalmente, a condição escrava não se aplicaria àqueles africanos «importados» a partir de 1831. Restariam como fontes de receitas relacionadas à escravidão, a meia-sisa de escravos, incidente sobre o comércio interno, e a «taxa de escravos» sobre os escravos residentes em vilas e cidades, criada pela lei de 31 de outubro de 1835.<sup>74</sup>

Além de superar a fragilidade orçamentária do Estado, era necessário criar canais para atenuar os conflitos. Era importante reduzir a tensão não apenas com elite proprietária de terras, mas também com as províncias. No relatório sobre o ano 1832, o Ministro Bernardo Pereira de Vasconcelos apontava a necessidade de reformar o sistema

71. Sobre a lucratividade do tráfico negreiro e sua participação na atividade comercial, ver FRAGOSO, 1998.

72. Walsh, 1985, p. 154.

73. Brasil, Ministério da Fazenda. Ministro Felisberto Caldeira Brant Pontes. *Relatório do Ministro, e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda na Sessão de 15 de Maio de 1830*. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Nacional, 1830.

74. Costa, 2003a.

fiscal e, especialmente, a importância de criar-se um novo regulamento para as alfândegas.<sup>75</sup> Mas, apesar das sugestões do Ministro, criar novos tributos neste contexto seria especialmente delicado. Assim, a reforma fiscal empreendida pela Regência na década de 1830 buscava solucionar ao mesmo tempo o problema da falta de recursos do governo central e atender as demandas autonomistas das províncias, sem produzir uma profunda reforma do conjunto de tributos existentes. Por isso, baseava-se essencialmente em dois pontos: a reforma da administração fiscal e a divisão de competências tributárias entre o poder central e as províncias. Ainda que as reformas regenciais da década de 1830 sejam relacionadas a uma experiência federativa com o estabelecimento de diretrizes para a descentralização do poder a favor das províncias,<sup>76</sup> na esfera fiscal, essas reformas viabilizaram o fortalecimento do poder central em detrimento de províncias e municípios.

Em 1831, a Lei de 4 de outubro aboliu o Erário Régio, substituído pelo Tesouro Público Nacional. Nas províncias, foram extintas as juntas da fazenda, antigos órgãos colegiados e criadas as tesourarias provinciais.<sup>77</sup> No ano seguinte, a lei do orçamento de 24 de outubro estabeleceu a separação das receitas do governo central e das províncias. Essa divisão foi realizada através da enumeração das fontes de receitas que passavam a ser gerais, as quais abrangiam aquelas de mais expressiva arrecadação e fácil fiscalização, como os impostos sobre o comércio externo.

Assim, a partir dessa separação, as províncias passavam a contar unicamente com as receitas não arroladas dentre as gerais, sem disporem do poder para legislar sobre elas ou de uma estrutura fazendária própria, dissociada da Fazenda Imperial. Dentre as receitas não classificadas como gerais, estavam os donativos, as terças-partes de ofícios, a décima de heranças e legados, os emolumentos da polícia, a décima dos prédios urbanos, os dízimos, os impostos sobre casas de leilões, sobre o consumo de aguardente e da carne verde e a meia-sisa de escravos. Diante da importação ilegal de escravos a partir de 1831, na maior parte das províncias, a arrecadação da meia-sisa diminuía; segundo o Ministro da Fazenda, em Relatório de 1836, na Corte, a meia-sisa dos escravos ia «se tornando inteiramente nula».<sup>78</sup> O controle da sonegação do pagamento da meia-sisa dependeria de uma matrícula de escravos, a qual tornaria evidente a situação ilegal de muitos deles.<sup>79</sup> Assim as províncias ficavam responsáveis por um imposto cuja arrecadação era potencialmente conflituosa.

75. Brasil, Ministério da Fazenda. Ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva, *Relatório... do Anno de 1834 apresentado à Assembléa Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1835*.

76. Dentre essas reformas descentralizadoras que reforçavam o poder local constam a promulgação do Código de Processo Criminal (1832) que instituiu a eleição de juizes de paz e a criação do júri, a criação das assembléas legislativas provinciais, a suspensão do Poder Moderador e extinção do Conselho de Estado pelo Ato Adicional à Constituição de 1834 e a criação da Guarda Nacional (1831) em substituição às antigas milícias, formadas através do alistamento obrigatório dos cidadãos (aqueles com direito a voto nas eleições primárias), cujos oficiais eram eleitos pelos seus integrantes.

77. Castro, 1915 p. 57.

78. Brasil, Ministério da Fazenda. Ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva, *Proposta e Relatório... do Anno de 1836 apresentados à Assembleia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1837* (publicado em 1837), p. 37.

79. Sobre a arrecadação da meia-sisa nas províncias brasileiras, ver Costa, 2005b.

QUADRO 1. Rendimentos das Alfândegas do Império, antes e depois da Reforma do Regulamento de 22 de junho de 1836 (mil-réis)

Alfândega	Antes da Reforma				Depois da Reforma		
	1833-1834	1834-1835	1835-1836	1836-1837	1837-1838	1838-1839	1839-1940
Rio de Janeiro	3.514:473\$	3.379:054\$	3.931:883\$	4.386:250\$	4.143:431\$	5.818:162\$	6.294:794\$
Bahia	1.415:200\$	1.427:520\$	1.625:312\$	1.389:281\$	1.043:728\$	1.665:806\$	1.611:715\$
Pernambuco	548:565\$	643:433\$	1.133:472\$	1.212:318\$	1.195:081\$	1.513:975\$	1.814:118\$
Maranhão	288:373\$	390:253\$	397:027\$	622:273\$	492:633\$	472:838\$	465:942\$
Pará	123:453\$	85:290\$	18:357\$	130:947\$	113:934\$	182:302\$	204:006\$
São Pedro	207:061\$	122:297\$	0	92:837\$	60:917\$	90:052\$	
São Paulo	33:974\$	39:798\$	72:527\$	68:789\$	54:509\$	68:975\$	84:829\$
Paraíba	26:358\$	42:115\$	22:643\$	13:996\$	26:047\$	48:911\$	29:079\$
Ceará	16:783\$	44:412\$	44:789\$	57:415\$	78:990\$	47:253\$	56:444\$
Sta Catarina	22:115\$	18:332\$	10:470\$	14:972\$	15:735\$	23:080\$	18:933\$
Alagoas	0	6:250\$	18:007\$	18:379\$	9:038\$	16:343\$	23:933\$
Sergipe					4:845\$	12:355\$	
Espírito Santo	0	960\$	1:281\$	2:308\$	3:927\$	3:446\$	4:567\$
Rio Grande do Norte	977\$	150\$	540\$	375\$	1:096\$	2:065\$	1:727\$
Piauí	2:394\$	1:140\$	42\$	197\$	1:292\$	696\$	
<i>Total</i>	6.199:726\$	6.201:004\$	7.276:959\$	8.854:174\$	7.245:203\$	9.966:259\$	10.610:087\$

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, Ministro Candido Baptista de Oliveira., *Proposta e Relatório... do Anno de 1838 apresentados à Assembléa Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1839*; Brasil, Ministério da Fazenda, Ministro Miguel Calmon du Pin e Almeida. *Proposta e Relatório... do Anno de 1840 apresentados à Assembléa Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1841*.

A divisão de competências indicava a estratégia a ser seguida pelo governo central, ou seja, alicerçar sua receita no comércio externo. No entanto, essa via enfrentava os limites impostos pelo tratado com a Inglaterra que estabelecia as alíquotas de importação sobre produtos ingleses a 15% *ad valorem*. Nesse sentido, a Regência preocupou-se em substituir o Foral da Alfândega de Lisboa (1587) que ainda orientava as alfândegas brasileiras por novos regulamentos que entraram em vigor em 25 de abril de 1832 e 22 de junho de 1836,<sup>80</sup> atingindo especialmente a administração alfandegária (Quadro 1).

Mas essa divisão de receitas consolidava uma situação heterogênea. Na província do Rio Grande de São Pedro, receitas importantes como dízimo sobre o gado vacum e cavalos e dos 20% sobre os couros exportados foram arroladas dentre as receitas gerais.<sup>81</sup> Além de suprimir fontes de receitas que não mais concorreriam para as despesas pro-

80. Ezequiel, 2007.

81. Castro, 1980. v. 1. p. 224.

venciais, a divisão reservava as mais expressivas arrecadações ao governo central, o que tornava ainda mais difícil para a província arcar com as dívidas da guerra passada. Para agravar a situação, a partir de 1832, o Tesouro Nacional passou a efetuar sistematicamente saques de duzentos contos de réis sobre o cofre provincial, recursos esses destinados ao auxílio da Província de Santa Catarina e ao pagamento da dívida externa nacional.<sup>82</sup> Os pedidos de suspensão dos saques sucederam-se repetidamente, pois estes estariam privando a província de cerca de um oitavo dos seus recursos.<sup>83</sup> O governo central passava a apropriar-se da arrecadação das mais expressivas receitas e também de um valor fixo da arrecadação das receitas provinciais. Instituíam-se uma nova lógica da administração das finanças públicas. Essas mudanças tinham claros objetivos de viabilizar a concentração de recursos disponíveis ao governo central, necessidade potencializada pelo crescimento da dívida externa durante o Primeiro Reinado e pelas demandas decorrentes da organização do Estado. Os representantes dos charqueadores e comerciantes sul-rio-grandenses chamavam a atenção para a situação desigual que se defrontava a província, sem que existisse no Brasil exemplo de injustiça similar.<sup>84</sup>

Em 1834, a Regência deu continuidade às reformas de cunho liberal e descentralizador através do Ato Adicional de 1834. Este estabelecia as bases para um novo arranjo institucional com a criação das assembleias legislativas provinciais, dotadas de competência para legislar sobre os tributos da província e de seus municípios. Segundo Dolhnikoff, as medidas do Ato Adicional eram norteadas pela preocupação com a «formação de uma elite que transpusesse os limites locais», capaz de assumir representatividade regional.<sup>85</sup> A Lei geral n.99, de 31 de outubro de 1835,<sup>86</sup> que apresentava o orçamento para o exercício seguinte, delimitou claramente as receitas gerais, ficando as restantes pertencentes ao poder provincial (Quadro 2).

Ao mesmo tempo em que concedia às assembleias a competência para legislar sobre os tributos provinciais e municipais, o Ato Adicional lhes vedava a possibilidade de tributar a importação. Instituíam-se uma área de tributação privativa do governo central, libertando-o da dependência das «sobras» provinciais. Na perspectiva das províncias, a disputa foi internalizada, tendo como palco as novas assembleias já que a elas cabia deliberar sobre os novos impostos a serem criados e, conseqüentemente, decidir como se distribuiria internamente o ônus tributário.<sup>87</sup>

Apesar das medidas descentralizadoras e do estabelecimento das bases de um siste-

82. Aviso de 29 de novembro de 1832.

83. 37ª e 39ª Sessões do Conselho Geral da Província em 26 de janeiro de 1833 e 30ª Sessão do Conselho Geral da Província de 25 de janeiro de 1834 - Biblioteca da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul - Atas do Conselho Geral da Província, v. 3, pp. 47-48; 150v; 153r -155v.

84. 22ª Sessão do Conselho Geral de 08 de janeiro de 1833 - Biblioteca da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul - Atas do Conselho Geral da Província, v. 2, fls. 123v-125v.

85. Dolhnikoff, 2000. f. 108.

86. Dolhnikoff, 2000, fls. 60-63.

87. Sobre os impactos do Ato Adicional em Pernambuco, ver Lyra, 1985; no Rio Grande do Sul, ver Miranda, 2009.

## QUADRO 2. Lei n. 99, de 31 de outubro de 1835

## FONTES DE RECEITAS

*Governo Central*

Direitos arrecadados nas alfândegas por importação  
 Direitos de exportação, baldeação e reexportação e emolumentos  
 1/25 dos emolumentos dos ofícios passados nas alfândegas  
 Armazenagem, ancoragem e faróis  
 Contribuição da Junta do Comércio sobre o volume e embarcações  
 Imposto de banco  
 Imposto de 15% das embarcações estrangeiras adquiridas por nacionais  
 Imposto de 5% sobre a venda de embarcações nacionais  
 Direitos de 25% do ouro  
 Sisa dos bens de raiz  
 Porte de correios de mar e terra  
 Impostos para caixa de amortização da dívida pública  
 Dízimos do açúcar, algodão, café, tabaco e fumo e contribuição dos sacos de algodão  
 Dízimos de gado vacum e cavalari  
 Imposto de 20% sobre os couros do Rio Grande do Sul  
 Imposto de 40% sobre a aguardente do sul da Bahia  
 Imposto do selo das mercês, dízima da chancelaria, novos e velhos direitos, etc.  
 Emolumentos do Tribunal Superior de Justiça  
 Chancelaria da Imperial Ordem do Cruzeiro e ordens militares  
 1/2 soldo das patentes militares e contribuições de montepio

*Províncias*

Donativos  
 Terças-partes de ofícios  
 Selo de heranças e legados  
 Emolumentos da polícia  
 Décima dos prédios urbanos  
 Dízimos de exportação  
 Imposto sobre casas de leilão e modas  
 Imposto sobre o consumo de aguardente da terra  
 Imposto sobre gado de consumo  
 Meia-sisa de escravos  
 Rendimentos do evento

Fonte: MIRANDA, 1998, fl. 212.

ma fiscal federativo, as reformas da década de 1830 não conseguiram atenuar as tensões. Uma série de revoltas provinciais iria atestar a incapacidade de o Estado conciliar interesses, nas quais a questão fiscal aparece mesclada a outros focos de descontentamento: elementos urbanos e rurais (Revolução Praieira em Pernambuco, 1848), resistências provinciais contra o centro (Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul, 1835-1845), rebeliões oligárquicas contra a extração do poder pelo centro político (Revoluções Liberais em São Paulo e Minas Gerais, 1842), guerras sociais e raciais (Revolta dos Malês na Bahia, 1835; Cabanagem no Pará, 1835-1840; Sabinada na Bahia, 1837-1838; Balaiada no Maranhão, 1838-1841).

Especificamente na província meridional, a revolta se revestia em pleito federalista, questionando-se o arranjo político estabelecido e reivindicando maior representatividade através da possibilidade de escolha do presidente da província. Parte da elite sul-rio-grandense oponha-se às diretrizes do Rio de Janeiro, denunciando o sistema tributário injusto e espoliativo, identificado como expressão do tratamento desigual conferido a uma província que tinha o ônus de guardar as fronteiras. A Assembléia Legislativa provincial tornou-se uma arena de embate entre o poder local e a autoridade imperial e o cenário da materialização de divergências internas entre os setores da elite econômica. Nesse sentido, o Ato Adicional de 1834 criou as condições para que a tensão província x governo central ganhasse uma dimensão interna.

Impedidos de deliberar sobre o comércio externo e premidos pela elevada dívida provincial originada em grande parte na Guerra Cisplatina, restava aos deputados da assembléia provincial representar seu descontentamento. Em 1835, o principal entrave ao setor charqueador sul-rio-grandense era a concorrência do charque platino no mercado nacional, por isso, reivindicava-se a elevação da alíquota do imposto de importação do produto estrangeiro. Segundo o Deputado e estancieiro José Maria Rodrigues, os produtos exportados pelo Rio Grande de São Pedro pagavam o dízimo, o quinto e outros direitos de exportação o que elevava em 25% seu preço final, o produto oriental era tributado em apenas 4%.<sup>88</sup> Reivindicação que não encontrava eco na Corte. As disputas internas acirraram-se opondo interesses de charqueadores a pecuaristas na disputa em torno do que taxar: o trânsito de gado, a comercialização de couro e do charque ou a propriedade rural. A disputa em torno da criação dos novos tributos e pela definição do orçamento potencializou das cisões internas à elite provincial e contribuiu para a eclosão da mais longa revolta regencial (Revolução Farroupilha, 1835-1845) e que rapidamente acabou por assumir um projeto separatista com a proclamação da República Rio-Grandense em 1836.

O lento processo de construção do Estado criara condições para que antigas questões voltassem à tona. A unidade territorial voltava a ser questão incerta, a instabilidade social crescia e a escravidão era um problema a ser resolvido. A descentralização promovida na primeira metade da década de 1830, apesar do aumento da capacidade

88. Sessão da Assembléia Legislativa em 29 de abril de 1835 – Biblioteca da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul – Atas da Assembléia Legislativa da província, tomo 1, fls. 12v-13r.

arrecadadora da esfera central, evidenciava os limites e contradições enfrentados por um Estado que tinha a necessidade de compor interesses com a esfera privada, estabelecendo novos laços com a elite formada por proprietários terras e escravos.

Limites que impulsionaram, a partir de 1837, o «Regresso Conservador». Este, além da forte repressão às revoltas provinciais, promoveu o retrocesso das medidas descentralizadoras do período anterior, visando o fortalecimento do poder do governo central em detrimento das províncias, contendo as forças centrífugas.<sup>89</sup> Através da antecipação da maioria e da coroação de D. Pedro II em 1841, com a restauração do poder moderador e do Conselho de Estado, buscava-se fortalecer a monarquia, reaproximando as elites provinciais do poder central.

No âmbito fiscal, esse processo envolveu dois movimentos. Um atingiu a esfera provincial e privada, através de nova composição de interesses entre os proprietários de escravos, os governos provinciais e o poder central. Sendo a meia-sisa receita provincial, cuja arrecadação, a partir de 1831, encontrava-se comprometida pela ilegalidade dos escravos entrados no país e pela sonegação crescente nas compras e vendas de escravos, era um problema não apenas para os governos provinciais, mas também para os proprietários que não tinham como justificar a procedência de parte de seus plantéis.

O assunto virou debate na Seção da Fazenda do Conselho de Estado, dando origem ao Decreto n. 151, de 16 de abril de 1842. Esta determinava a matrícula de todos os escravos nas zonas urbanas, a qual serviria de base para o lançamento e arrecadação da meia-sisa e da taxa de escravos. No entanto, também estabelecia que na primeira matrícula de um escravo, o proprietário não era obrigado a declarar a origem do cativo, uma vez que, não era da competência fazendária averiguar a legitimidade do domínio.<sup>90</sup> Ao mesmo tempo, reconstruía-se a capacidade de arrecadar os impostos sobre a propriedade e transmissão de escravos e criava-se uma via para «legalizar» aqueles cativos «importados» após 1831. Ainda assim, essa medida teve efeito limitado, circunscrito ao Município Neutro e ao Rio Grande do Sul, pois a grande maioria das províncias desenvolveu estratégias para burlar a matrícula, mesmo à custa de renunciar à rubrica fiscal da meia sisa.<sup>91</sup>

O outro movimento de reforma na área fiscal foi importante fator para a consolidação do centro político e de sua capacidade de arrecadação. Na década de 1840, superados os entraves impostos pelos tratados de comércio que limitavam as tarifas de importação a 15% *ad valorem*, tornou-se possível aumentar a capacidade de arrecadação da esfera central através de uma reforma aduaneira. A reforma Alves Branco de 1844 determinou a elevação das alíquotas do imposto de importação entre 20 a 60%.<sup>92</sup> Com esta

89. Medidas centralizadoras promovidas pela Lei de Interpretação do Ato Adicional (1840), pela revisão do Código de Processo Criminal (1841) e pela reforma da Guarda Nacional (1850).

90. Costa, 2003a.

91. Costa, 2005b.

92. Alguns historiadores atribuem à reforma tarifária motivações protecionistas e industrializantes, efeitos decorrentes da expressiva elevação de algumas alíquotas especialmente sobre importação de produtos já produzidos no mercado interno (Luz, 1985; Costa, 2003a).

medida, o governo central consolidou o imposto de importação como sua fonte prioritária de recursos como pode ser visto pela Tabela 2 abaixo. Apesar de a expansão cafeeira impulsionar o valor das exportações, o governo central evitava confrontos e resistências com os proprietários de terras evitando o aumento das alíquotas do imposto de exportação.

TABELA 2. Participação (%) relativa sobre a arrecadação do poder central

<i>Período</i>	<i>Importação</i>	<i>Exportação</i>	<i>Interior*</i>	<i>Outros</i>
1830-1840	22,10	7,30	28,00	42,60
1850-1851	62,70	26,00	26,70	4,60
1860-1861	60,00	25,00	23,20	1,80

*Fonte:* BENTIVOGLIO, Julio. Política e diretrizes econômicas no início do Segundo Reinado (1840-1880). Limites e desafios da modernização. In: Anais do Congresso da ABHE, Caxambu, 2003.

\* Incluem os impostos de armazenagem, couros, aforamentos, laudêmios, mineração, meia-sisa, sisa, décima dos prédios urbanos, imposto do selo, etc.

Consolidava-se, assim, uma distribuição desigual do ônus tributário, arcado em sua maior parte pela população urbana. Estabelecia-se uma via de composição dos interesses das províncias e da oligarquia proprietária com o governo central e as bases para a consolidação de um sistema fiscal centralizado. Este estaria, até o final do Império, baseado na renda das alfândegas e, sobretudo, no imposto de importação. Essa propalada «centralização» não deve obscurecer, entretanto o fato de que a história das estratégias provinciais para lidar com o quinhão fiscal estabelecido pelo Ato Adicional, apenas começa a ser escrita. Se a oposição à taxação da riqueza privada foi generalizada, rechaçando os impostos sobre a propriedade fundiária e a propriedade escrava, muito diversas foram as formas de articulação entre a esfera pública e o poder privado no plano das províncias, desenvolvendo um arco complexo de possibilidades que foi da reedição das formas coloniais de arrecadação (arrematação) até o estabelecimento de parcerias mais em torno das concessões de obras públicas, principalmente estradas, que seriam sujeitas a cobrança de direitos de pedágio e outras formas de extração fiscal. De seu estudo depende, em grande parte, a compreensão das diferentes formas de aliança entre as elites provinciais e o poder público e, de certa forma, os distintos ritmos de desenvolvimento econômico regional.

## Referências bibliográficas

- AIDAR, B., *A tessitura do fisco: a política ilustrada de D. Rodrigo de Souza Coutinho e a administração fiscal da capitania de São Paulo, 1797-1803*. Dissertação (Mestrado em História Econômica) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- ALDEN, D., *Royal Government in Colonial Brazil: with special reference to the Administration of the Marquis of Lavradio, Viceroy, 1769-1779*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- ARAUJO, Luiz Antônio Silva. *Em nome do Rei e dos negócios: direitos e tributos régios – Minas Setecentistas (1730-1789)*. Tese (Mestrado em História) – Niterói, UFF, 2008.
- BELLOTTO, H. L., O Estado português no Brasil: sistema administrativo e fiscal. In: SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. de Oliveira. *Nova história da expansão portuguesa: o Império luso-brasileiro (1750-1822)*. Lisboa: Estampa, 1986. v. 8.
- CARREIRA, L. de C., *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.
- CARVALHO, J. M. de, Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- , *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, Relume-Dumará, 1996.
- CASTRO, V. de, Curso de história tributária do Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 88, 1915; ALDEN, 1968 e Costa, 2003.
- COSTA, E. V. da C., *Da senzala à colônia*. 3 ed. São Paulo: UNESP, 1998.
- COSTA, W. P., A fiscalidade e seu avesso: centro e províncias na constituição da estrutura fiscal brasileira na primeira metade do século XIX. In: CHAVES, Cláudia Maria das Graças; SILVEIRA, Marco Antonio. *Território, conflito e identidade*. Belo Horizonte: Argvmentvm; Brasília: CAPES, 2007. pp. 127-148.
- , A Independência na historiografia. In: JANCSÓ, István (Org.). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec/FAPESP, 2005a. pp. 53-118.
- , O Império do Brasil: dimensões de um enigma. *Almanack Brasiliense*. n.1, maio, 2005b. pp. 27-43.
- , Wilma Peres. Estratégias Ladinas: o imposto sobre o comércio de escravos e a legalização do tráfico (1831-1850). *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 67, n. novembro, 2003a. pp. 57-75.
- , Do domínio à nação: os impasses da fiscalidade no processo de Independência. In: ISTVÁN, Jancsó (Org.). *Brasil: formação do estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, 2003b.
- , A economia mercantil escravista nacional e o processo de construção do Estado no Brasil (1808-1850). In: SZMRECSÁNYI, Tamás; LAPA, José Roberto do Amaral (Org.). *História Econômica da Independência e do Império*. São Paulo: HUCITEC, 1996. pp. 147-159.
- DEVEZA, G., Política tributária no Período Imperial. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Ed.). *História geral da civilização brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. Tomo II, v. 4. Conteúdo: Declínio e queda do Império. O Brasil monárquico.
- DIAS, M. O. S., A interiorização da metrópole (1808-1853). In: Carlos Guilherme MOTA (Org.). *1822: dimensões*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1986.
- DINIZ, A. F., O Tratado de Comércio com a Inglaterra e a Receita Fiscal do Império Brasileiro no Período de 1821 a 1850. *XI Encontro Nacional de Economia Política*. Vitória, 2006. Disponível em <[www.sep.org.br](http://www.sep.org.br)>. Acesso: 18/07/2007.

- DOLHNIKOFF, M., *Construindo o Brasil: unidade nacional e pacto federativo nos projetos das elites (1820-1842)*. Tese (Doutorado em História)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo 2000.
- EZEQUIEL, M., *Alfândega de Porto Alegre. 200 anos de História*. Porto Alegre: Sinderceita, 2007.
- FALCON, F. C., Pombal e o Brasil. In: MATTOSO, José, et. all. *História de Portugal*. Bauru/São Paulo/Porto: EDUSC/UNESP/Instituto Camões, 2000. pp. 149-161.
- FIGUEIREDO, L. R. de A., *Revoltas, fiscalidade e identidade colonial na América portuguesa – Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais, 1540-1761*. Tese (Doutorado em História)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- FLEIUS, M., *História Administrativa do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1922.
- FRAGOSO, J. L., *Homens de grossa aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro, 1790-1830*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- GARCIA, R. A. de A., *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil: 1500-1810*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, Brasília: INL, 1975.
- GOLIN, T., *A fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina*. Porto Alegre: L&PM, 2002. v. 1.
- GOUVÊA, M. de F. S., As bases institucionais da construção da unidade. Dos poderes do Rio de Janeiro Joanino; administração e governabilidade no império Luso-Brasileiro. In: JANCSÓ, István (Org.). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec/FAPESP, 2005.
- HESPANHA, A. M. y M. C. SANTOS, Os poderes num Império Oceânico. In: MATTOSO, José (Coord). *História de Portugal*. Lisboa: Estampa, 1998. v. 4.
- HOLANDA, S. B. de, A herança colonial – sua desagregação. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1960. tomo II, O Brasil Monárquico, pp. 9-39.
- JANCSÓ, I. (Org.), *Independência: História e Historiografia*. São Paulo: HUCITEC; FAPESP, 2005.
- , (Org.), *Brasil: formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec; FAPESP; Ed. Unijui, 2003.
- , y J. P. PIMENTA, Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-200): formação: histórias*. São Paulo: SENAC, 2000. v. 1, pp. 127-175.
- KLEIN, H. S., Un comentario sobre sistemas y estructuras fiscales del imperio español. In: JAUREGUI, Luis; SANTIRÓ, Ernest Sánchez (Org.). *Finanzas y política en el Mundo Iberoamericano*. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes, 1754-1850. Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001.
- LENHARO, A., *As tropas da moderação (o abastecimento da Corte na formação política do Brasil – 1808-1842)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1993.
- LUZ, N. V., As tentativas de industrialização do Brasil. In: HOLANDA, Sergio Buarque de (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1985, Tomo II vol. 4, pp. 35-37.
- LIMA, J. M. de O., *O movimento de Independência, 1821-1822*. São Paulo: Melhoramentos, 1922.
- LYRA, M. de L. V., *O Império em construção: Primeiro Reinado e Regências*. São Paulo: Atual, 2000.
- , *A utopia do poderoso império Portugal e Brasil: bastidores da política, 1798-1822*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.
- , *Centralisation, Systeme Fiscal et Autonomie Provinciale dans l'Empire Bresilien*, La Province de Pernambuco 1808-1835, Tese de Doutorado, Paris, Nanterre, 1985.

- , *Dízimos reais na capitania de S. Paulo, contribuição à história tributária do Brasil colonial*. Tese Mestrado-FFLCH-USP, 1971.
- MAGNOLI, D., *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: UNESP; Moderna, 1997.
- MATTOS, I. R. de, Construtores e herdeiros. A trama dos interesses na construção da unidade política. In: JANCÓS, István (Org.). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec/FAPESP, 2005. pp. 271-300.
- MAXWELL, K. R., *A Devassa da devassa: a Inconfidência Mineira: Brasil – Portugal – 1750-1808*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- MIRANDA, M., Fiscalidade e Guerra: o Rio Grande do Sul e o Brasil na Guerra da Cisplatina. In: *XXI Jornadas de Historia Económica*, 2008, Caseros. XXI Jornadas de Historia Económica. Caseros, 2008.
- , *A Estalagem e o Império: Crise do Antigo Regime, Fiscalidade e Fronteira na Província de São Pedro (1808-1831)*. São Paulo: HUCITEC, 2009.
- , *Rio Grande do Sul: Tributação e Economia (1699-1945)*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.
- NOVAIS, F. A., *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial, 1777-1808*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OLIVEIRA, C. H. S. de, *A astúcia liberal: relações de mercado e projetos políticos no Rio de Janeiro (1820-1824)*. Bragança Paulista: EDUSF/ICONE, 1979.
- OLIVEIRA, O. de, *Os dízimos eclesiásticos do Brasil nos períodos da Colônia e do Império*. Belo Horizonte: UFMG, 1964.
- OSÓRIO, H. As elites econômicas e a arrematação dos contratos reais: o exemplo do Rio Grande do Sul (século XVIII). In: FRAGOSO, João Luís; BICALHO, Maria Fernanda B.; GOUVÊA, Maria de Fátima S. *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. pp. 109-137.
- PICCOLO, H. (Org.), *Coletânea de discursos parlamentares da Assembléia Legislativa da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul - 1835-1889*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1998. v. 1.
- PIMENTA, J. P. G., O Brasil e a «Expansão Cisplatina» (1817-1828). In: JANCÓS, István (Org.). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec/FAPESP, 2005.
- , *O Brasil e a América espanhola (1808-1822)*. Tese (Doutorado em História)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- SALGADO, G. (Org.), *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil Colonial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- SCHUMPETER, J., The crises of the tax state. *International Economic Papers*. N. 4, New York: Macmillan, 1954.
- TILLY, Ch., *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo: EDUSP; 1996.
- , Reflections on the history of European state-making. In: TILLY, Charles (Org.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- VARELA, A., *História da Grande Revolução: o cyclo farroupilha no Brasil*. Porto Alegre: Globo, 1935. v. 1; MIRANDA, 2009.
- WALSH, R., *Notícias do Brasil, 1828-1829*. Belo Horizonte: Itatiaia/São Paulo: Edusp, 1895.