

Frédéric Mauro

# Nova História e Nôvo Mundo



Editôra da Universidade de São Paulo  
Editôra Perspectiva São Paulo

## O PAPEL ECONÔMICO DO FISCALISMO NO BRASIL COLONIAL (1500-1800)

O papel econômico do fiscalismo, importante no intervencionismo do século XX, insignificante no liberalismo do século XIX, não foi negligenciável na época mercantilista. Fiscalismo redistribuidor da renda? Fiscalismo protetor da produção, estimulando-a quando necessário? Ou, pelo contrário, fiscalismo negativo, freando o consumo, perturbando as trocas? E em que medida? Tais são as questões que podemos pôr-nos, não para a Europa, campo reservado a outros, mas no caso de uma possessão européia ultramarina, o Brasil.

Este é atravessado, entre 1500 e 1800, por três grandes sopros, três grandes "ciclos" econômicos: os do pau-brasil, do açúcar, do ouro. Por conseguinte, três tipos de problemas para a economia fiscal.

### O Pau-Brasil

O pau-brasil foi explorado pelo próprio rei desde o começo do século XVI, em seguida por contratadores, empresários aos quais o rei arrendava a exploração. Ora, o arrendamento constitui uma instituição fiscal<sup>1</sup>. A administração real distinguia o corte da madeira e o seu transporte. O corte, nos inícios do século XVII, se acha submetido a um sistema de licenças, muito regulamentado. Depois, os jesuítas recebem o seu monopólio, o qual passa, em seguida, para as mãos da Companhia Geral do Comércio do Brasil, quando esta é criada (1649). Enfim, em 1662, a administração real faz abater a madeira destinada a contribuir para o *donativo*, imposto extraordinário que deve permitir pagar o dote da princesa portuguesa tornada rainha da Inglaterra.

O corte constitui, portanto, para o rei, uma operação fiscal. O transporte também, o qual oscila entre três regimes: administração pública (*régie*), licenças, arrendamento. Este último apresenta duas variantes. Ou o Contratador paga à Fazenda uma certa soma, que representa o preço do contrato. Seu ganho é igual à diferença entre a cifra de negócios total e esta soma, aumentada das despesas de compra e transporte. Ou o Contratador paga ao rei uma soma representativa de sua cifra de negócios. O rei, em câmbio, lhe paga suas despesas, após as haver fixado, de acordo com ele. O ganho, isto é, a diferença entre sua cifra de negócios e suas despesas, cabe ao rei<sup>2</sup>.

No caso do pau-brasil, o rei de Portugal reencontra sua função tradicional de rei mercador, seja diretamente, seja por intermédio de concessionários. O preço da madeira ou do contrato, sendo fixado por ele, faz desta função uma função fiscal. E esta permite, por sua vez, estimular ou frear a atividade de um setor da economia.

Isto, porém, não é tudo. Desde 1534-35, o país foi partilhado entre *capitães donatários*, que concedem aos colonos *sesmarias*, ou seja, grandes domínios fundiários. O *foral* outorgado pelo rei a cada capitão precisa os

foros dos colonos para com um e outro. A Coroa se reserva o direito de aduana, o monopólio das drogas e especiarias, o quinto dos metais e pedras preciosas, os dízimos, que o rei percebe em lugar da Ordem de Cristo. O capitão donatário percebe outros direitos, uns exigíveis em cada capitania, como a *pensão* e as *redízimas*, outros variáveis segundo os contratos de doação. Assim, por exemplo, Duarte Coelho obteve a dízima do peixe seco em sua capitania, João de Barros e seus co-donatários, tôdas as minas de ouro e prata descobertas em seu território e todo o comércio destes metais<sup>3</sup>.

Discute-se se os capitães donatários eram feudais ou grandes concessionários capitalistas. Seja como fôr, eles recebiam um país para ser posto em valorização em troca de um desconto fiscal. Da mesma maneira, o colono recebia um domínio para pôr em valorização contra um outro desconto fiscal. O donatário devia criar vilas, uma administração e uma justiça. O colono devia produzir. O fiscalismo encerrava aí, portanto, um papel de estimulante econômico. Ao criar oportunidades para ganhar dinheiro, produzir, valorizar, o fisco suscitava uma atividade.

### O Ciclo do Açúcar

Distingamos o Brasil português e o Brasil holandês.

#### 1) BRASIL PORTUGUÊS

Depois da criação do Governo Geral em 1548, os donatários perderam muito de sua importância econômica. Não se conta mais com eles para desenvolver o país. Não obstante, os titulares das sesmarias lhes devem sempre a pensão e as redízimas (ao menos, quanto à pensão, até 1654). Os impostos percebidos pela administração portuguesa cobrem facilmente as despesas correntes, porém são insuficientes para responder pelas exigências militares. Daí os impostos novos e os impostos extraordinários que, no curso do século XVII, gravam pesadamente os orçamentos privados<sup>4</sup>.

Nesta época pré-estatística, as contas dos impostos percebidos são os únicos meios capazes de nos proporcionar uma idéia precisa da importância respectiva de cada

(1) F. Mauro, *Le Portugal et l'Atlantique*, Paris, 1960, pp. 121 e seguintes.

(2) *Ibidem*, p. 136.

(3) R. Garcia, *História Política e Administrativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1956, pp. 55 e seguintes.

(4) F. Mauro, *op. cit.*, p. 233 e p. 476.

capitania na economia geral. Por exemplo, em 1626, temos o seguinte quadro de receitas<sup>5</sup>:

|                      | RÉIS       |
|----------------------|------------|
| Bahia .....          | 18.671.840 |
| Ihéus .....          | 157.056    |
| Pôrto Seguro .....   | 121.320    |
| Rio de Janeiro ..... | 1.806.520  |
| Espírito Santo ..... | 694.040    |
| S. Vicente .....     | 328.480    |
| Sergipe .....        | 100.000    |
| Pernambuco .....     | 8.717.320  |
| Paraíba .....        | 2.069.381  |
| Itamaracá .....      | 371.840    |
| Rio Grande .....     | 3.018.581  |
| Ceará .....          | 741.000    |
| Maranhão .....       | 9.706.920  |
| Pará .....           | 7.134.000  |
| Total .....          | 54.138.298 |

Note-se a importância das capitanias da Bahia e de Pernambuco, do Maranhão e do Pará e mesmo do Rio Grande do Norte e da Paraíba do Norte, cujas rendas são mais avultadas do que as do Rio de Janeiro.

Desde 1570, a economia açucareira se tornara a economia dominante. Ora, não havia açúcar sem escravos. O tráfico dos negros se baseia num vasto sistema fiscal. Unicamente os súditos portugueses são admitidos a praticá-lo, ao menos em princípio. Ainda assim, devem pagar direitos. A sua percepção é assumida, por vezes, pelos agentes da Fazenda real, porém, o mais frequentemente, ela é arrendada a um contratador, que recebe o monopólio do tráfico, seja na Guiné, seja na Angola ou Cabo Verde, seja em todos estes territórios. Aos que exercem efetivamente o tráfico, êle entrega *avenças*, licenças para um número determinado de escravos. O próprio contratador não é, por conseguinte, senão um arrendatário geral, arrendatário de impostos indiretos. Georges Scelle mostrou que êle era também arrendatário do domínio privado do Estado, cujo aparelho fiscal possui aqui um papel privilegiado. Êle controla e regulariza o tráfico e mesmo o estimula, criando para capitalistas a oportunidade de fazer investimentos em uma empresa de transporte. A prova é o exemplo do Maranhão, em que o rei concluiu um *asiento* para a introdução de negros, dado

(5) *Ibidem*, p. 477. A soma está ligeiramente inexata no documento.

que esta capitania tinha muita falta dêles (depois de 1650). O contrato torna possível o aprovisionamento de mão-de-obra ao norte do Brasil. E o fisco tem ali, evidentemente, um efeito estimulante. Ademais, fornece ao rei uma renda utilizável para a valorização do império. Ora, trata-se de impôsto bastante pesado, impôsto sôbre a produção, que representa aproximadamente a quarta parte do que é capaz de ganhar o *avençador*<sup>6</sup>.

A própria produção açucareira é gravada de pesadas taxas. Os *dízimos*, a princípio arrendados em Lisboa, depois na Bahia, mais tarde em cada capitania, incidem sôbre todos os produtos do solo, mas é o açúcar que desempenha o papel esmagadoramente predominante. Na medida em que êste impôsto serve à defesa militar do Brasil, isto é, de todo o sistema colonial português, encerra uma importância econômica considerável. Por outro lado, possui um papel negativo. Acrescenta-se aos outros encargos do senhor de engenho. Ora, conforme o mostraram certos estudos, as contas dêste são, em geral, deficitárias. Felizmente para êle, o rei pode outorgar-lhe privilégios. E, dêste ponto de vista, pelo manejo do impôsto, o fiscalismo desempenha ainda um papel econômico importante. Os engenhos eclesiásticos, o do Sergipe do Conde, por exemplo, estão dispensados de impostos. Além disso, o primeiro governador-geral do Brasil, Tomé de Sousa, decidiu, em 1550, que todo construtor de engenho ficaria isento do pagamento dos *dízimos* durante dez anos, a partir da data da construção do engenho. Esta regra permaneceu em vigência nos fins do século XVI e no século XVII. Ela facilitou a reconstrução dos engenhos após as invasões holandesas da Bahia e de Pernambuco.

Evidentemente, foi tentado praticar a fraude com os privilégios. Certos colonos apresentaram falsos certificados. Outros, perto do término da franquia de dez anos, reconstruíam os engenhos a fim de obter dez novos anos. Se necessário, deixavam que o engenho se arruinasse um pouco para facilitar sua fraude. O Gôverno se esforçou para lutar contra êstes abusos. Especificou que a franquia era suprimida para aquêles que cessassem de moer durante dois anos, que não era válida para os que instalassem de nôvo seu engenho, a menos que êste tivesse cessado de moer durante quatro anos por se encontrar em muito mau estado, que, enfim, os *trapiches*, as moendas movidas por bois, não contavam como engenhos e não podiam ser isentas de direitos.

(6) *Ibidem*, pp. 157 a 173.

Os colonos procuraram aumentar suas vantagens. Em 1626, a municipalidade de Bahia, diante da crise da produção açucareira, solicitou que os direitos fôssem suprimidos, ao menos durante os dois anos seguintes. Perdeu-se a metade da colheita de 1623, a de 1624 e a maior parte da de 1625, sem contar com um verdadeiro saque da cidade pelas tropas espanholas. E, em 1645, por sua vez, o Provedor da Fazenda do Maranhão solicitava que os colonos não pagassem os dízimos durante cinco anos.

A preocupação com a percepção dos dízimos encorajou a administração local a proteger as grandes explorações açucareiras, que deveriam pagá-los. Foi assim que, em 1612, proibiu-se o seqüestro dos lavradores endividados, no referente a mais da metade de sua colheita, e o dos senhores de engenho, no referente a mais dos dois terços. Os homens de negócio de Lisboa protestam. Jamais, dizem êles, foram os lavradores e os senhores de engenho mais ricos. Entrementes, tendo uma provisão real concedido prazos de mora aos devedores dos senhores de engenho, uma outra provisão a anula (a de 14 de abril de 1615). Em 1632, o rei proíbe o seqüestro de escravos e de bois de tração e, em 1636, relembra que não se podem seqüestrar os bois nem o material, particularmente os cobres. Diversas vêzes, como, por exemplo, em 23 de dezembro de 1663, o rei relembra que as moendas não podiam ser penhoradas por dívidas, mas somente suas rendas.

Além dos dízimos, os produtores de açúcar deveriam pagar outros direitos: o *cruzado*, ou seja, o direito de um cruzado por caixa, ao menos até 1605; a *vintena*, criada em 1631 para as despesas militares e que dá lugar a um verdadeiro problema econômico e social. Isto porque sôbre 20 arrôbas de açúcar, sendo o impôsto pago em espécie, o plantador entregava duas arrôbas por conta do dízimo e uma por conta da vintena, devendo, quanto a esta, fornecer as caixas. O açúcar entregue é de má qualidade, difícil de vender. Sua venda não constituiu, portanto, um meio seguro e rápido para atender as necessidades da guarnição. Os pobres pagam mais do que os ricos, que corrompem os juizes, quando são perseguidos. Eis por que, em 1650, a vintena é substituída por um impôsto de meia pataca por canada de vinho.

Outros impostos não encerram senão um caráter social, mas, em virtude de sua atribuição a uma despesa determinada (não existe a unidade orçamentária), podiam ter uma importância econômica. Assim, por exemplo, o tostão por tarefa de açúcar. Na Bahia, em 1646, o lava-

dor e o senhor de engenho pagam por ela a metade, servindo o impôsto para a construção do grande dique e da fortaleza.

Trata-se de um impôsto circunstancial. Houve outros, que podiam estender-se ao conjunto do Brasil. Por exemplo, o “subsídio”, destinado à manutenção da infantaria: 300 réis por caixa de açúcar. Ignoramos a data de sua criação, mas ainda existe por volta de 1710. O donativo para o dote da rainha da Inglaterra (uma princesa portuguesa): um verdadeiro impôsto de repartição, cobrado a partir do ano de 1667. O Brasil deve fornecer 14.000 cruzados por ano, repartidos entre as diversas capitanias e obtido mediante a percepção de um “vigésimo” sôbre o açúcar e o fumo e de um impôsto dito dos “quinhentos réis” sôbre as mesmas mercadorias.

Enfim, outros impostos sôbre o açúcar são percebidos na própria Lisboa: o *consulado* de 3%, criado em 1592, para a defesa das costas, a *sis*a, impôsto sôbre as vendas, e o *quinto* do açúcar, criado por volta de 1653. Os 10% sôbre os açúcares, que passam pela Madeira ou pelos Açôres, são pagos nestas ilhas: há ali um expediente para lutar contra a falsificação do açúcar da Madeira.

O conjunto de todos êstes impostos acabou representando um pêso considerável: 30% do preço do açúcar, calcula um holandês em 1624, proporção que terá tendência a aumentar. A tributação incide, pois, pesadamente, sôbre o preço. E, conforme acabamos de ver, modifica ao mesmo tempo, segundo as circunstâncias e as necessidades, as condições da produção. Seu papel econômico é, por conseguinte, importante neste domínio<sup>7</sup>.

## 2) BRASIL HOLANDÊS

A questão financeira foi a grande questão angustiante da colônia holandesa<sup>8</sup>. Os engenhos estavam arruinados pela guerra e era difícil dêles tirar grande coisa do ponto de vista fiscal. Antes da chegada de João Maurício de Nassau, a administração colonial estabeleceu um direito de 10% sôbre a produção de açúcar, um outro de 20% sôbre os transportes, uma taxa sôbre os produtos

(7) A respeito de toda esta tributação do açúcar, cf. F. Mauro, *op. cit.*, pp. 219 e segs.

(8) A respeito da tributação no Brasil holandês, cf. H. Watjen, *O Domínio Colonial Holandês no Brasil*, S. Paulo, 1938, pp. 310 e seguintes.

da terra destinados à exportação, uma taxa sobre o consumo da carne ou do álcool, enfim um imposto chamado da balança, pago na pesagem do açúcar. Havia um conjunto de contribuições que lembravam um pouco as dos portugueses, incidindo simultaneamente sobre a produção e o consumo e em que o açúcar tinha um papel essencial.

João Maurício de Nassau reorganizou este sistema fiscal em 1636. E possuímos a lista dos impostos para 1637. O imposto de 10% sobre o açúcar — o antigo dízimo dos portugueses — ocupa aí parcela enorme. Cabe agregar o mesmo imposto sobre as outras culturas e sobre a criação, uma taxa sobre as moendas de açúcar, uma “sisa” sobre o vinho, a cerveja e a aguardente, um imposto sobre o abate de animais, um imposto de balança, de peagem, direitos de transporte em barco, direitos sobre a pesca.

Estes impostos cobriam as despesas da administração ou as despesas militares e, em boa medida, a construção de Maurícia, a nova cidade de Pernambuco, a cidade administrativa. Mas os ataques dos portugueses bem depressa obrigaram ao reforçamento desse fiscalismo. Desde 1643, um novo imposto se abate sobre os comerciantes. Como aos senhores de engenho arruinados e insolventes eram concedidos prazos de mora para pagar os tributos devidos, são os comerciantes que logo tiveram de suportar o peso da tributação. Houve, por conseguinte, uma redistribuição da renda por meio do imposto.

### O Ciclo do Ouro

Após a partida dos holandeses e da crise dos anos 1670-1680, a atividade açucareira recuperou seu impulso e, à altura de 1710, estava muito próspera. Mas, neste momento, viu-se ameaçada por uma outra atividade, que lhe arrebata sua mão de obra servil, no momento em que deve lutar contra a concorrência das Antilhas: a exploração do ouro nas Minas. A produção não cessará de aumentar até os anos 1760. Cedo a ela se ajunta a produção de diamante, descoberto em 1729 na região do que vai ser a cidade de Diamantina<sup>9</sup>.

De que maneira se aproveita o fisco da nova situação? O diamante foi deixado, inicialmente, em regime de livre exploração. Mais tarde, em 1739, o governo arrendou esta exploração, o que deu à Coroa uma renda

(9) Com relação a este estudo da avançada mineradora, o ponto de partida é F. Mauro, “Le Brésil de 1759 à 1808”, in *Information Historique*, 1964, n.º 4.

apreciável; enfim, em 1771, o Governo a submeteu à sua própria administração. No caso do ouro, o imposto essencial foi o quinto, imposto da quinta parte, já existente antes da descoberta do ouro, porém que ganhou considerável importância graças a esta descoberta. Entretanto, em 1735, o quinto foi substituído por uma “capitação”, que obrigava a cada minerador a pagar 17 gramas de ouro por escravo. O que, para 100.000 escravos, ou seja, a população servil de Minas à altura de 1750, representava 113 arrôbas (1 arrôba = 12 kg). Mas o total percebido pelo fisco devia sempre ser superior a 100 arrôbas.

Em 1750, Pombal voltou ao sistema do quinto, conquanto conservando o mínimo de 100 arrôbas, podendo um ano bom compensar o ano mau, que o precedesse ou seguisse. Por que tal retorno ao quinto? Porque, calculou Pombal, a capitação incidia de modo injusto sobre a prospecção e porque, num período de grande arrancada mineradora, o quinto deveria produzir mais. O sistema foi completado em 1752 pela *lei de trintena*. Segundo esta lei, estava isento de sequestro por dívidas todo proprietário de mais de 30 escravos.

Este sistema fiscal funcionou bem até 1760. Quando, porém, a produção baixou muito, êle empacou. Pombal, com efeito, decidira que, se o quinto não produzisse ao menos 100 arrôbas, deveria ser completado pela *derrama*, tributo exigido da população e que representava o pagamento da diferença entre o quinto real e as 100 arrôbas devidas. Ora, a contribuição de cada um a este imposto era calculada um pouco a êsmo. Daí os abusos e o vento de terror, que soprou na região toda vez que se cobrava a derrama. Sabe-se que isso devia conduzir à revolta chamada de “Inconfidência Mineira”.

Esta contribuição era tanto mais penosa, quanto se acrescentava a outras. Em primeiro lugar, os múltiplos donativos, impostos circunstanciais: em 1727, para o casamento dos príncipes, em 1756, para a reconstrução de Lisboa, em 1778, para a restauração do palácio da Ajuda, em Lisboa, devastado por um incêndio<sup>10</sup>. A estes donativos se agregavam os direitos assaz pesados sobre as mercadorias por ocasião de sua entrada na capitania (donde o seu nome de *entradas*), os impostos ou sisas sobre o consumo, o *subsídio literário*, criado por Pombal para financiar o desenvolvimento da instrução pública. Alguns desses impostos eram particularmente desastrosos.

(10) J. Dornas Filho, *O Ouro das Gerais e a Civilização da Capitania*, S. Paulo, 1957, pp. 31-32.

No caso das entradas, por exemplo, as mercadorias estavam divididas em duas categorias: secos e molhados. A categoria das mercadorias secas abrangia tôdas que não fôsem comestíveis, pagando um direito de 1.125 réis por arrôba. A outra categoria, comestíveis e bebidas, pagava um direito de 750 réis por "carga" de 2 ou três arrôbas. Em consequência, um alqueire de sal (13 litros), que custava no Rio 800 réis, pagava, em Minas, 750 réis de impôsto, ou seja, 94%. Na categoria das mercadorias secas, os instrumentos agrícolas e de mineração chegavam a pagar, por motivo de seu pêsso, de 75 a 93% de seu preço, enquanto que os tecidos não pagavam senão 1%, 0,5% ou menos ainda, dado o seu pouco pêsso. Com isto eram favorecidos os artigos de luxo e de consumo, em detrimento dos meios de produção ou dos produtos de primeira necessidade<sup>11</sup>.

Outras medidas fiscais favoreciam a indústria portuguesa em detrimento da produção local. Até 1788, os produtos da capitania destinados ao consumo interno não pagavam senão os dízimos, enquanto os que procediam de fora pagavam também a entrada. O ministro de Ultramar, Martinho de Melo e Castro, criou então um impôsto de consumo equivalente ao de entrada a fim de manter as duas categorias de produtos numa certa igualdade e favorecer o comércio entre as capitanias. De fato, uma parte desses produtos introduzidos em Minas vinha da metrópole, que o ministro queria favorecer<sup>12</sup>.

A política fiscal de Pombal foi, pois, inicialmente muito hábil, uma vez que favoreceu a prospecção mineiradora. Não soube, porém, adaptar-se à evolução da conjuntura. Por outro lado, o sistema fiscal permaneceu medíocre, mal adaptado à realidade econômica e os sucessores de Pombal em geral o pioraram. Enfim, o conjunto era muito pesado, representando, sem dúvida, a quarta parte do produto "nacional" em Minas<sup>13</sup>. Em 1775, aliás, a parte do quinto se torna muito fraca nas receitas brasileiras. O impôsto sobre a produção se assemelha, então, em muito ao que era antes de 1700. Mas, pelo desenvolvimento de novas regiões consumidoras a exemplo de Minas, pelo desenvolvimento dos transportes, dos caminhos de mulas, os impostos sobre o consumo adquiriram um lugar muito importante<sup>14</sup>.

(11) R. Garcia, *op. cit.*, pp. 197-198.

(12) *Ibidem*, pp. 212-213.

(13) R. Garcia, *op. cit.*, p. 198.

(14) Cf. M. Zemella, *O Abastecimento da Capitania das Minas Gerais no Século XVIII*, S. Paulo, 1951; M. Ellis, *O Monopólio do Sal no Estado do Brasil*, S. Paulo, 1956.

## Conclusão

Impostos sobre a produção ou impostos sobre o consumo, os impostos brasileiros, no final de contas muito pesados, incidiram muito sobre os preços. Sua utilização como instrumento da política econômica não foi mais do que incipiente em certos casos bem precisos e, amiúde, sem dúvida, de modo involuntário, sob a pressão das circunstâncias. Nesses séculos mercantilistas de economia de guerra, o impôsto serviu sobretudo para a guerra. Com a paz do século XVIII e o ouro das Minas Gerais, o impôsto financiou seja as despesas do luxo da Côrte, seja uma política de construções grandiosas no Brasil ou na metrópole, acentuando a redistribuição da renda em detrimento do Brasil.

No conjunto, o fiscalismo incidiu com forte pêsso sobre os produtores e os consumidores. Sobre a economia, em consequência.