



Viviane Tessitore

As fontes da riqueza pública:  
tributos e administração tributária  
na Província de São Paulo  
(1832-1892)

## 2. SEPARAÇÃO DAS RENDAS GERAIS E PROVINCIAIS E AUTONOMIA FISCAL DAS PROVÍNCIAS.

Atendendo a tal necessidade, ocorreu, em 1831, a primeira reforma fazendária geral do Império, base para as reformas posteriores. A lei de 4 de outubro organizou o Tribunal do Tesouro Público Nacional, em substituição ao Erário Régio e ao Conselho de Fazenda. Foram extintas as Juntas de Fazenda - que já haviam sido criticadas por José Ignacio Borges, no ano anterior, porque, enquanto órgãos coletivos, eram muito morosas nas suas decisões - e criadas as Tesourarias das Províncias com as funções de arrecadar, distribuir e fiscalizar as rendas públicas nas Províncias, com autoridade sobre as Estações Fiscais. Buscou-se uma maior uniformidade de normas, com a convergência de princípios nas questões fiscais. O Presidente da Província seria o intermediário entre o Tesouro Nacional e as Tesourarias das Províncias, fazendo na correspondência as observações que julgasse necessárias.

A lei de orçamento, de 15 de novembro de 1831, pela primeira vez, tentou uniformizar a arrecadação e definir melhor os tributos, evitando as superposições sobre a mesma matéria, por exemplo, abolindo todos os impostos sobre a importação e a exportação interprovincial [medida que, como veremos adiante, não surtiu efeito).

O período regencial caminhou em direção à descentralização, embora esse caminho tenha sido interrompido já no início do Governo de D. Pedro II. As reformas ocorriam para abrir canais de comunicação com as forças locais, não atingindo, contudo, a radicalidade pretendida pelos liberais exaltados, devido à reação conservadora e à ação conciliadora dos moderados.

Em relação à área fiscal, após a primeira reforma fazendária, ocorreu, lentamente, uma relativa descentralização das rendas (o Poder Central do Estado resiste à idéia de descentralizar sua base financeira, não só porque ela lhe garante a manutenção e ampliação, quando necessário, de sua infra-estrutura, mas também - e, talvez, principalmente - porque a

possibilidade de manipular sua partilha seja um elemento de controle e pressão sobre as esferas regional e local). As rendas eram arrecadadas por órgãos gerais representados nas Províncias, rendas essas depois distribuídas pelo Governo Imperial para cada uma delas.

O ano de 1832 assistiu a um novo momento de grande importância para a área fiscal. A lei de orçamento, de 24 de outubro de 1832, a primeira em que foram elencados os tributos do Império, separou a receita em geral e provincial, dando início à formação dos sistemas tributários locais.

A receita e despesa gerais continuaram a ser fixadas pela Assembléia Geral sobre orçamento do Ministro da Fazenda. Pela primeira vez os itens da receita foram discriminados.<sup>4</sup>

Eram eles:

- . direitos arrecadados nas Alfândegas por importação;
- . direitos de exportação, baldeação e reexportação e emolumentos cobrados nelas de ofícios que passassem para a Fazenda Nacional;
- . 1/25 dos emolumentos dos ofícios passados nas Alfândegas;
- . armazenagem, ancoragem e faróis;
- . contribuição da Junta do Comércio sobre volumes e embarcações, inclusive as das Nações com as quais não havia tratados;
- . imposto do banco;
- . imposto de 15% das embarcações estrangeiras que passassem a ser nacionais e o de 5% da venda das nacionais;
- . direitos de 25% do ouro;
- . sisa da venda dos bens de raiz;
- . porte de correios de mar e terra;
- . impostos para a caixa de amortização da dívida pública;
- . dízimos do açúcar, algodão, café, tabaco e fumo, e contribuição dos sacos de algodão;
- . dízimos do gado vacum e cavalari;
- . 20% sobre os couros do Rio Grande do Sul;
- . 40% da aguardente ao sul da Bahia;
- . selo das mercês, dízima da chancelaria, novos e velhos direitos das graças e títulos expedidos pelo Poder Executivo e pelos Tribunais;
- . emolumentos cobrados pelo Tribunal Superior de Justiça;
- . chancelaria da Imperial Ordem do Cruzeiro e das três Ordens Militares, Mestrado da Ordem de Cristo e 3/4 das terças;
- . 1/2 soldo das patentes militares e contribuição do Montepio.

A receita provincial passou a ser fixada e distribuída pelo Conselho Geral da Presidência da Província, sobre o orçamento do Presidente, apresentado no dia da abertura do Conselho como parte do relatório impresso da Presidência, juntamente com o balanço do ano

<sup>4</sup> As leis de orçamento anteriores - de 1827 a 1831 - apenas apresentavam a estimativa do total a ser arrecadado.

findo. Esse orçamento estava sujeito a correção e aprovação da Assembléia Geral, condição temporária, pois já era prevista uma reforma constitucional. Competiria ainda ao Conselho representar à Câmara dos Deputados, quando as rendas provinciais não chegassem para suas despesas, indicando que objetos poderiam sofrer alguns impostos "sem mais gravame dos povos", assim como os impostos que deveriam ser substituídos por outros "com vantagem da renda e dos contribuintes", "enquanto não fosse reformada a Constituição". A escrituração das rendas provinciais seria feita à parte e elas seriam recolhidas a cofres distintos das rendas gerais para que fossem distribuídas pelo Presidente em Conselho, conforme a lei de orçamento. Estava dado o primeiro passo para a autonomia fiscal das províncias.

1832 foi, portanto, o ponto inicial da estruturação de um sistema tributário provincial, embora não houvesse a infra-estrutura necessária para efetivar a separação das receitas em sua plenitude: a Província não possuía Legislativo e seu Executivo não contava com estrutura fazendária própria, sobrecarregando a Tesouraria da Província (órgão geral) com a arrecadação e administração das rendas provinciais, enquanto a legislação sobre elas continuava a ser geral. Essa situação contribuiu para gerar imprecisões e superposições que em nada auxiliaram a eficiência da arrecadação e, hoje, tornam tarefa árdua identificar quais dispositivos legais se aplicava a rendas provinciais, ou, pelo menos, quais não se aplicavam. A legislação tributária provincial só surgiu três anos mais tarde, após a promulgação do Ato Adicional de 1834 e a instalação das Assembléias Legislativas Provinciais. Quanto à Administração Fazendária, no caso paulista, levaria 24 anos para ser completamente separada.

A centralização do poder pelo Governo Imperial não se deu sem a resistência das oligarquias locais. O Ato Adicional à Constituição do Império - Lei geral nº 16, de 12 de agosto de 1834 - institucionalizou essas reivindicações, pondo-lhes limites. Segundo seu redator, Bernardo Pereira de Vasconcelos, com a reforma pretendeu-se "fechar o abismo à Revolução, estabelecer e firmar verdadeiros princípios políticos, consolidando a monarquia constitucional", e "diminuir os laços da centralização, mas não de um jato que faça dar um grande salto". Foram criadas as Assembléias Legislativas Provinciais, com um largo espectro de atuação, "onde seus

interesses têm plena e franca liberdade de serem discutidos, acautelados e resolvidos" (CARREIRA, 1980, t.I, p.232), mas os Presidentes das Províncias continuaram a ser nomeados e demitidos pelo Poder Central, passando os municípios à tutela do Poder Provincial. O Governo Imperial cedia uma parte de seu poder às forças provinciais, a fim de cooptá-las.

Entre as múltiplas competências conferidas às Assembléias Provinciais, nos arts. 9 a 12, estava a competência tributária, isto é, a de legislar sobre as despesas municipais e provinciais e de fixar os tributos necessários a sua satisfação; era-lhes vedado, entretanto, criar impostos sobre a importação e aqueles que fossem prejudiciais à receita geral. Além de sua definição, legislariam sobre a arrecadação, fiscalização e distribuição da receita na Província e nos Municípios. A receita e despesa da Província seria fixada em orçamento apresentado pelo Presidente, e a dos Municípios em orçamento apresentado pelas respectivas Câmaras, ambos sujeitos à aprovação pela Assembléia Provincial.

A faculdade de estabelecer suas fontes de receita não eximiu as Províncias do controle por parte do Governo Imperial. Ao Presidente caberia enviar à Assembléia e ao Governo Geral cópias autênticas dos atos legislativos provinciais que tivessem sido promulgados, a fim de que fosse verificado se não ofendiam a Constituição, os impostos gerais, os direitos de outras Províncias ou os tratados, "casos únicos em que o Poder Legislativo Geral os poderá revogar" (art. 20).

A expectativa quanto aos benefícios que seriam trazidos pelo Ato Adicional foram imensas, como bem retratou o Visconde do Uruguai. "As Províncias ião ser cortadas por excellentes estradas, os caldeirões e atoleiros ião ser consignados á historia, os rios ião ser cobertos de pontes, penetrados e devassados pela navegação os mais reconditos, desertos e interiores." (SOUZA, 1865, p.233) Percebe-se que o progresso esperado relacionava-se ao transporte, vinculado ao escoamento da produção, mas essas expectativas logo se viram frustradas.

Tanto a lei de 24 de outubro de 1832, quanto as leis orçamentárias posteriores e o próprio Ato Adicional definiam somente a receita geral, enquanto à receita provincial ficavam

pertencendo "todos os impostos existentes não compreendidos na receita geral". Tratava-se de uma elasticidade meramente teórica. Elencar a receita restante não era tarefa simples, pois como saber quais tributos não faziam parte das rendas gerais, se os itens da tributação foram arrolados pela primeira vez na Lei orçamentária de 1832, que dividiu as receitas? Qual a fonte de comparação? O parâmetro inicialmente utilizado foi o conjunto de tributos fixados para o Município do Rio de Janeiro, Capital do Império.

Os tributos existentes não eram fruto de um sistema, mas foram se acumulando ao longo do período colonial. Os maiores rendimentos vinham dos impostos de importação e exportação nas áreas litorâneas, os demais pouco ou nada rendiam. Sua arrecadação e fiscalização eram difíceis pelas grandes distâncias entre as povoações e muitas áreas inabitadas no interior do País.

Além de mal definida - imprecisão atenuada, mas não resolvida durante todo o Império -, a receita tributária permaneceu mal distribuída entre Governo Imperial e Governos Provinciais (igualmente entre esses últimos e os Municípios). Não se tratava apenas da extensão das matérias tributadas; o Poder Central reservou para si a parte mais lucrativa da atividade fiscal: aquela referente à importação / exportação. Desde que as rendas foram divididas, as Províncias "clamam contra a exiguidade dos recursos com que foram dotadas carecendo dos meios precisos para desenvolver suas forças, não podendo marchar senão lentamente no seu progresso", constatava Liberato de Castro Carreira, Senador do Império, ao debruçar-se, poucos meses antes da República, sobre a história financeira e orçamentária do Brasil a partir de 1822. (CARREIRA, t.I, p.232)

A autonomia provincial veio acompanhada da transferência para os Governos Provinciais do ônus total de suas despesas: justiças territoriais, polícia, saúde, instrução, catequese e colonização, entre outras, passaram a ser custeadas pela receita provincial. Criado para apaziguar as forças locais, o Poder Provincial ganhou vida própria, instaurou uma dinâmica própria, consumindo recursos cada vez maiores para sua auto-preservação. Ao mesmo tempo, era

pressionado pelos interesses municipais imediatos, que dele exigiam a ampliação dos serviços e dos benefícios, onerando com encargos crescentes o orçamento provincial.

O crescimento das despesas, a indefinição e a má distribuição da receita, em que muitos dos tributos transferidos aos Governos Provinciais eram improdutivos ou passíveis de nulidade jurídica, levaram cada Província a definir, por si mesma, as fontes de sua renda, desrespeitando largamente as restrições impostas pelo Governo Geral. Este, por sua vez, abusou da proibição aos governos provinciais de criarem tributos que prejudicassem as imposições gerais como argumento para a derrubada de impostos e taxas fixados pelas Províncias. Carvalho Pinto, em estudo sobre a discriminação de rendas no Brasil, apresentado à Conferência Nacional de Legislação Tributária, em 1941, conclui que "a falta de leis sistematizadoras, capazes de conceituar o tributo, evitando as superposições abusivas, propicia esse tumultuário desafogo das necessidades do erário provincial". (PINTO, 1941, p.129)

A ausência de disposições relativas à discriminação de rendas na Lei de Interpretação do Ato Adicional é significativa para a percepção do quanto essa questão era delicada e complexa.

Durante a Regência, passou-se a aplicar a receita e realizar as despesas com base na lei, os órgãos fazendários foram redefinidos e a receita partilhada com as Províncias, mas uma revisão geral e profunda do sistema tributário continuou ausente, e não chegou a ser feita, senão de modo parcial nas últimas décadas do Império, embora o assunto tenha ocupado páginas e páginas dos relatórios do Ministério da Fazenda, a partir de 1835, dando origem aos inúmeros choques entre o Poder Central e os Poderes Locais.