

3. OS OBJETOS DA TRIBUTAÇÃO: PERFIL DA RECEITA TRIBUTÁRIA PAULISTA E DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS.

Em meio a esses conflitos, foi se definindo o perfil da receita tributária paulista, com o estabelecimento e a regulamentação de seus itens, de estruturas administrativas e mecanismos de arrecadação.

O Conselho da Presidência de São Paulo formou uma Comissão destinada a rever o orçamento da receita das rendas públicas da Província e, na sessão de 9 de janeiro de 1833, ela apresentou suas conclusões. Por elas, percebemos a dificuldade em se definir a receita provincial.

Para cessarem semelhantes duvidas, o meio hé que na Lei de Orçamento [geral] o titulo da receita especifique com individuação todas as rendas, quer Geraes, quer Provinciaes que se hão de cobrar durante o anno financeiro. Consta que isto foi já reclamado o anno passado pelo Conselho Geral, e posto que sem fructo o remedio hé ir sempre reclamando. (ACPP, de 09/01/1833, p.109)

"Ir sempre reclamando" foi o remédio usado durante todo o período imperial com relação à precária distribuição das rendas. As informações mais precisas referiam-se às rendas nacionais. Em 1835, a Assembléia Geral formou uma Comissão para estudar a definição das receitas geral e provincial, chegando mesmo a apresentar uma proposta, mas sua discussão e votação foram seguidamente adiadas, devido a outras prioridades do Poder Central e, por fim, a proposta resultou apenas nas pequenas alterações trazidas pela lei de orçamento geral de 1835. "Era preciso reconhecer" - lembra o Visconde do Uruguai - "que era difficilima a tarefa, para a qual nada estava devidamente preparado, e extraordinaria a impaciencia do progresso." (SOUZA, 1865, p.238)

As rendas orçadas para o Município da Corte formaram a base provisória para fixação das rendas das Províncias, base que acabou se tornando permanente.

Quanto à receita da Província, há indícios de que, de 1832 até 1835, foi arrecadada de forma aleatória e descontínua. Tanto o parecer de Azevedo Marques sobre a arrecadação, em

julho de 1834, quanto o Relatório do Presidente Tobias de Aguiar, em outubro do mesmo ano, são significativos nesse sentido.

No primeiro, o parecerista afirmava que as dificuldades oriundas da legislação fiscal em vigor poderiam ser sanadas após a constituição da Assembléia Provincial. (ACPP, de 31 de julho de 1834, p.352)

Mo segundo, diz o Presidente:

competindo-vôs [ao Conselho] pela Lei de 8 de Outubro do anno passado [1833] organizar regularmente para a arrecadação dos Impostos Provinciaes, cumpre que vós dediqueis incessantemente a este trabalho, tanto para removerem-se os estorvos, e embaraços que obstão o progresso desta renda, como porque não podem deixar de influir na Renda Geral. (RPP, de 03/10/1834, p.363)

Concordamos com Francisco Iglésias quando, ao estudar a política econômica do Governo Provincial Mineiro, considera que "a vida orçamentária dessas unidades [as Províncias], no entanto, só começa de fato com as Assembléias Legislativas das Províncias." (IGLÉSIAS, 1958, p.174)

3.1. A Herança Tributária Colonial e a Regulamentação Provincial.

Em seu primeiro orçamento, a 11 de abril de 1835, a Província de São Paulo discriminou, pela primeira vez, suas rendas, elencando 17 itens:

- . contribuição para Guarapuava;
- . décima de heranças e legados;
- . décima urbana;
- . despacho de embarcações;
- . direitos sobre as passagens dos rios;
- . direitos do Rio Negro;
- . direitos de saída da província;
- . emolumentos;
- . imposto sobre a aguardente;
- . imposto sobre casas de leilão e moda;
- . imposto sobre reses mortas;
- . meia sisa sobre a venda de escravos;
- . novo imposto sobre os animais em Sorocaba;
- . novo imposto sobre armazéns, tabernas e botequins;
- . novos e velhos direitos provinciais;
- . subsídio literário;
- . taxa de barreira.

O perfil de receita se manteve, com pequenas alterações, até o início da década de 1850. Havia ainda a contribuição de marinha, destinada aos hospitais de caridade, a qual não foi

consignada nas leis de orçamento, possivelmente por ser entregue diretamente aos Provedores das Santas Casas de Misericórdia, principais beneficiárias de sua arrecadação. As terças partes dos ofícios de Justiça, que os autores da época apontam como um dos itens transferidos para a receita provincial, aparecem apenas no orçamento para 1836-1837⁵ e delas não se tem mais notícia. O selo de papéis foi cobrado indevidamente em 1835-1836 e 1836-1837.

A base legal para o estabelecimento de suas taxas, matérias tributadas, formas de cobrança e fiscalização foram as leis gerais e até coloniais existentes. A legislação provincial, de início, limitou-se a algumas adaptações parciais imprescindíveis para aplicação dos tributos à Província. Como comenta Iglésias em relação a Minas, "timidamente, os deputados provinciais entregam-se a esse trabalho, fundamento de tudo mais. (...) Os orçamentos provinciais não tinham objetividade e concisão. Englobavam às vezes em um título matérias diversas, outras vezes o mesmo assunto era objeto de mais de um título, multiplicidade que dificultava a escrituração." (IGLÉSIAS, 1958, pp.174 e 175) Além disso, ocorreram problemas para a aprovação de algumas leis de orçamento: aquelas para os anos de 1842-1843 e 1843-1844 foram substituídas por leis com caráter emergencial - nº 2, de 23 de janeiro de 1843, e nº 5, de 26 de janeiro de 1844, que prorrogavam a vigência da lei de orçamento anterior -, o mesmo acontecendo em 1848-1849, quando o orçamento só foi aprovado em setembro. Se no primeiro caso, havia uma situação anormal - a "Revolução Liberal" de 1842 -, o segundo e alguns outros posteriores eram mais indicativos das relações conflituosas que muitas vezes se estabeleceram entre o Presidente da província, representante do Governo Imperial, e a Assembléia, representante dos interesses locais.

Houve duas exceções. Dois tributos ocuparam imediatamente a atenção dos legisladores provinciais e a eles se deu pronta regulamentação: os direitos de saída da província e as taxas de barreiras. É fácil entender o porquê disso apenas observando sua arrecadação em relação aos demais; representavam quase 50% da receita provincial. Ambos foram os pilares da arrecadação em São Paulo, a taxa de barreira substituída, nas décadas de 1870 e 1880 pelo

⁵ O ano financeiro, tanto para o Governo Imperial, quanto para a Província, ia de 1 de julho de um ano a 30 de junho do ano seguinte.

imposto de trânsito. Não poderia ser diferente numa economia baseada na agricultura e na exportação, atividades que só cresceram em importância ao longo do século XIX, e para as quais a questão dos caminhos que permitissem a rápida e segura circulação da produção, como abordaremos ao tratar da taxa de barreira na segunda parte do trabalho, era fundamental.

Só rivalizaram com eles em renda produzida os impostos sobre o trânsito de animais - em primeiro lugar, os direitos do Rio Negro, depois o novo imposto sobre animais em Sorocaba -, por incidirem em áreas e sobre uma atividade cuja importância econômica foi demonstrada por Maria Thereza Petrone e Carlos Schmidt, em seus trabalhos, respectivamente, sobre o Barão de Iguape, enquanto contratador de impostos (1976), e sobre tributos no período colonial (1944). Seguiam-nos os impostos sobre o consumo de mercadorias, como a carne e a aguardente.

Aliás, a facilidade de arrecadação dos impostos indiretos, incidentes sobre o consumo ou sobre atos e transações, fez com que fossem preferidos tanto pelo Governo Imperial, quanto pelo Governo Provincial. As razões dessa facilidade são apontadas por Amaro Cavalcanti, em 1896, mas já antes haviam sido mencionadas pelo Tesouro Provincial. Os impostos indiretos eram cobrados por ocasião de um consumo ou de um serviço pelo qual optou voluntariamente o contribuinte, para o qual tinha recursos disponíveis e do qual ia aferir um benefício imediato, seja a compra de um bem, a posse de uma herança, etc. Ao contrário, os impostos diretos ou lançados podiam ser cobrados num momento em que o contribuinte estava desprevenido de fundos, além de não perceber no seu pagamento senão benefícios difusos; por isso mesmo o aumento do seu rendimento era lento e dependia de mecanismos rigorosos de cobrança e fiscalização que, como veremos adiante, não se conseguiu implantar.

A maioria dos impostos, nesse primeiro momento, eram os criados por D. João VI em 1808 e 1809, como a décima de heranças e legados, décima urbana, imposto sobre reses e a meia sisa sobre a venda de escravos, com raras exceções, existentes em Portugal há séculos. Outros, como os novos impostos, vigoravam no Brasil desde o século XVIII. Rafael Tobias de

Aguiar, então Presidente da Província, fazendo um balanço da situação da Fazenda Provincial à Assembléia, em janeiro de 1841, lembrava:

Vós sabeis como se lançávão os impostos durante o regimem colonial: uma necessidade determinava uma contribuição, que se apelidava voluntaria, promettendo-se que só duraria por um curto tempo; mas d'ordinario tornava-se forçada e perpétua, apesar de ter cessado o motivo que determinou a imposição [foi o caso dos novos impostos]. Com tal sistema era impossivel que os principios d'igualdade, e os dictames da sciência não fossem offendidos: as Rendas e os fundos erão ao mesmo tempo affectados, e quasi nunca a facilidade de arrecadação era attendida na escolha dos impostos. A nossa Constituição ordenou que todos contribuíssem para as despezas do Estado em proporção de seus haveres; porem subsistindo os mesmos impostos, agravárão-se as difficuldades da percepção. (RPP, de 07/01/1841, p.15)

Apesar disso, apenas três tributos, entre 1835 e 1851, foram criados, no final da década de 1840 e sobre objetos bem específicos: o imposto sobre casas de negócios, em 1847, que desapareceu em seguida; a taxa de licença para se tirarem esmolos em uma Paróquia destinadas a festas em outra, também em 1847, não consignada no orçamento por ser entregue diretamente aos Fabriqueiros das Igrejas-matrizes; e a matrícula geral de escravos, em 1849, cobrada em lugar da meia sisa sobre a venda de escravos, com o objetivo de obter, nos dois anos de vigência previstos, o controle da população escrava existente na Província, exatamente para tornar mais efetiva a arrecadação da meia sisa, mas que não chegou nem a durar o prazo previsto; em 1850, foi abolida e retornou-se à meia sisa.

No final da década de 1830 e ao longo dos anos 1840 foi que se iniciou um período de substituição da regulamentação geral pela provincial para todos os tributos então em vigor. Dos 42 regulamentos e atos complementares expedidos pelo Governo Provincial para a área de Fazenda no período de 1835 a 1875, 20 foram editados entre 1836 e 1848, sendo 5 sobre o dízimo provincial (direitos de saída). Outros oito tributos recebem regulamento: décima de heranças e legados, décima urbana, imposto sobre a aguardente, imposto sobre armazéns, tabernas e botequins, imposto sobre casas de leilão e moda, imposto sobre reses mortas e subsídio literário. Houve um hiato nessa regulamentação entre 1840 e 1844, período em que predominam os regulamentos da área policial e militar, pela intensificação das rebeliões que caracterizaram o período regencial. Esses regulamentos foram, em grande parte, uma síntese das disposições já

previstas na legislação anterior, com o objetivo de constituir um corpo de normas melhor definido, pelo qual se orientasse a arrecadação. Um novo movimento de regulamentação só se iniciaria em 1865, após a criação e estruturação do Tesouro Provincial.

Alguns impostos foram extintos: os direitos sobre as passagens dos rios logo em 1837, ficando o pagamento das despesas com as pontes e passagens por conta da taxa de barreira; a contribuição para Guarapuava e os direitos do Rio Negro, em 1851, em virtude da passagem desses territórios para a Província do Paraná. A ausência deste último abriu uma lacuna razoável no orçamento, pois ele era, como já dissemos acima, uma das maiores receitas da Província. Outros impostos - sobre a aguardente, reses mortas, sobre armazéns, tabernas e botequins, subsídio literário - foram municipalizados em 1849.

No período que se seguiu à concessão da autonomia, a situação financeira da Província não se mostrou das mais lisonjeiras; ainda não possuía atividades econômicas de peso e teve que tirar seu sustento das fontes de receita que lhe foram destinadas, as quais padeciam dos males já apontados. Taunay, ao estudar a Cidade de São Paulo no Império, traça o seguinte retrato das finanças provinciais naquele momento:

Continuava a Província a viver com finanças deficitárias. O saldo negativo dos três últimos exercícios [anteriores a 1850] fora de quase duzentos contos de réis (...). Existia o mal, e convinha dar-lhe remédio, porque não se devia contar sempre, como até então, com renda acumulada consistente em apólices, a qual não é inexaurível. Mas qual o remédio? Reduzir ou não realizar despesas produtivas no futuro, ou essenciais à administração pública? O remédio, segundo parecia, não podia ser outro senão, como a Tesouraria Provincial indicava, restabelecer a receita pública como era antes. Gravoso e impopular se tornava criar ou elevar impostos sem necessidade averiguada e evidente, mas também temeridade abolir ou reduzir impostos a que o povo já se achava habituado (...). A Província de São Paulo não estava avantajada, de modo que, ao passo que outras instituíram para o seu progresso novos impostos, pudesse suprimir os que decretara. (TAUNAY, 1977, pp.262 e 263)

Era preciso arrecadar muito para garantir à Província uma infra-estrutura capaz de possibilitar o desenvolvimento de sua economia. A necessidade de ampliar a receita foi insistentemente ligada à idéia de progresso, um progresso a exigir do Governo Provincial a correspondente ampliação de serviços e, portanto, de despesas. São Paulo, de resto, foi uma das poucas Províncias que não recorreu a auxílios financeiros do Governo geral.

Nesse contexto, a questão da centralização de grande parte das rendas nas mãos do Poder Central voltou a preocupar os administradores provinciais. Por outro lado, era um tema que ocupava a atenção também do Governo Geral, como se pode observar pela fala do Ministro da Fazenda, em 1836, ao apresentar seu Relatório à Assembléia geral:

Eu chamo toda a vossa atenção sobre os actos Legislativos das Assembléias Provinciaes, as quais não se limitando às atribuições que lhes estão marcadas no Acto Adicional, constantemente invadem as da Administração Geral, ao que cumpre obstar. (RMF, de 1836, p.53)

A quase totalidade das menções às Províncias nos relatórios do Ministério da Fazenda, cumpre dizer, referem-se à discriminação das rendas. As primeiras referências, porém, não tiveram a constância, nem a candência que adquiriram a partir da década de 1870. Até porque, comenta o Visconde do Uruguai, julgando a medida correta, dentro de sua ótica favorável à centralização, "a Assembléa Geral tinha feito o seu dever. Cuidou primeiramente de segurar os meios para fazer marchar os negocios geraes e para manter o credito do Imperio no exterior." (SOUZA, 1865, p.242)

3.2. Estabilização do Perfil Tributário e Retomada da Questão da Discriminação das Rendas.

O processo de regulamentação da maior parte dos tributos legados à Província ao longo da década de 1840 abriu um período de relativa estabilidade no que diz respeito ao perfil da receita tributária paulista. Não que com ele estivessem satisfeitas as necessidades e encargos provinciais. Aliás, como bem salienta Agostinho Fernandes Bezerra, ao tratar dos impostos interestaduais, para São Paulo, uma melhor partilha das rendas com o Governo Imperial tornou-se tanto mais fundamental, quanto mais se expandiu sua economia na segunda metade do século XIX. O que se buscou foi tirar o proveito possível da área fiscal em que a Província podia mover-se.

Das rendas inicialmente transferidas, dez tributos constituíram uma base regular dos orçamentos provinciais:

. décima de heranças e legados;

- . décima urbana (com todas as suas variantes, décima das casas de conventos, imposto sobre prédios urbanos e, finalmente, imposto predial);
- . despacho de embarcações;
- . direitos de saída;
- . emolumentos;
- . imposto sobre casas de leilão e moda;
- . meia sisa sobre a venda de escravos (até a abolição da escravidão);
- . novo imposto sobre os animais em Sorocaba;
- . novos direitos;
- . taxa de barreira.

Eram tributos com matérias bem definidas. Possuíam boa rentabilidade, ou tinham caráter de remuneração de atos diretamente prestados ao contribuinte, como os emolumentos, ou ainda eram mantidos por vantagens decorrentes, como o despacho de embarcações, que, muito mais do que pela sua receita, continuou em vigor porque permitia a obtenção de dados estatísticos regulares sobre a movimentação nos portos.

Entre 1849 e 1865, alguns impostos passaram para a esfera municipal, retornaram à Província, alguns totalmente, outros em parte, num longo processo, até a sua definitiva municipalização.

Pela lei nº 2, de 5 de março de 1849, foram transferidos às Câmaras Municipais o produto e a arrecadação do imposto sobre as reses mortas, do subsídio literário, do imposto sobre a aguardente e, à Câmara Municipal de São Paulo, também o novo imposto sobre armazéns, tabernas e botequins, atendendo aos reclamos do Poder Municipal, que também lutava por uma parte mais rentável do bolo tributário. A arrecadação poderia ser feita por agentes das Câmaras ou por Coletores provinciais e a eles seria atribuída uma gratificação que não excederia a 12% da renda arrecadada. Em relação à Câmara da Capital, comenta Taunay que "trouxe esta liberdade grande alvoroço à Municipalidade. Elegeu uma Comissão especial para regulamentar a execução do suprimento dos favores recém-concedidos." (TAUNAY, 1977, p.301) De nada adiantou todo esse aparato: pouco mais de um ano depois, diante do déficit orçamentário provincial, o art. 25 da lei nº 24, de 2 de julho de 1850, determinou que os tributos retornassem à receita da Província, com exceção do novo imposto sobre armazéns, tabernas e botequins, na Capital. Em 1858, esses tributos retornam às Municipalidades, para voltarem a integrar a receita provincial de 1863 a 1865, desta vez com aplicação especial a obras de melhoramento urbano que estavam

sendo realizadas. Pela lei nº 60, de 20 de abril de 1865, finalmente, foram definitivamente municipalizados.

Processo semelhante, mas com outro desfecho, ocorreu com a décima urbana, que, transferida às Municipalidades pela lei nº 10, de 22 de fevereiro de 1842, retornou ao Governo Provincial dois anos depois, pela lei nº 28, de 8 de março de 1844. De 1845 a 1873, permaneceu em vigor, mas apenas na sua parte relativa às casas de conventos.

Em 1851, o Governo Imperial transferiu às Províncias o imposto sobre seges e outros veículos de condução, e o próprio Governo paulista criou mais um tributo vinculado à exportação, que reforçaria o seu orçamento: a taxa sobre a ponte de embarque em Santos, inicialmente destinada às despesas com a construção dessa ponte, mas que acabou permanecendo além do Império. A criação de tal imposto é um indicativo da importância que o Porto de Santos estava assumindo, enquanto principal porto exportador da Província e um dos principais do País.

Também neste período começaram a ser criados os inúmeros impostos sobre escravos, que seriam uma das características do período seguinte: o imposto sobre escravos de conventos, sobre escravos que não pagaram a meia sisa e o novo imposto sobre escravos que saíssem por mar. Os objetivos dessa criação caminham em duas direções opostas. Num primeiro momento, buscaram estender o controle e evitar a exportação de escravos, preservando-os como braços para a lavoura. Paralelamente, inicia-se uma tendência contrária àquela, ou seja, de, pelo ônus da tributação, estimular a libertação e impedir a entrada de escravos na Província, diante da inevitabilidade da abolição, que já começava a ser percebida desde os anos 1870.

Quanto ao destino, a quase totalidade dos itens de receita era aplicada às despesas ordinárias: manutenção dos órgãos governamentais, pagamento do funcionalismo público, gastos com os estabelecimentos de instrução pública, com a segurança, as obras públicas, etc. Com destinação especial sistemática, havia entre as rendas regulares a contribuição para Guarapuava, a contribuição de marinha e a taxa de barreira. Com relação a esta última, receita e despesa vinham discriminadas por estrada nos orçamentos, sendo o item sobre o qual, nesses primeiros 35 anos,

deixou-se o maior número de registros, tanto na legislação, quanto nos relatórios, devido aos vários mecanismos de controle que, por seu significado, se aplicavam a ele.

Não havia uma política de isenções; na verdade, o Governo, na ânsia de gerar recursos, quase não as concedeu. Os poucos casos existentes são os que poderíamos chamar de isenções "naturais" ou que se impõe pela própria natureza do tributo: pessoas que moravam próximas às Barreiras, no que se refere a sua taxa; escravos a serviço de seus senhores, relativamente ao novo imposto sobre escravos que saíssem da Província por mar. Ou então eram medidas protecionistas em benefício de culturas nascentes, como foi o caso do chá; essa tendência vai aumentar nas décadas seguintes. A ampliação ou redução das isenções acabava, em última instância, dependendo das necessidades financeiras da Província. Sobressaem, entre os casos que foram mantidos com regularidade, aqueles vinculados à concessão de alforria aos escravos: na décima de heranças e legados, estavam isentos os escravos alforriados ou os legados deixados para esse fim, e, na meia sisa sobre a venda de escravos, as transmissões seguidas da libertação do escravo.

No Relatório do Ministério da Fazenda de 1858, voltava-se a tocar na invasão da competência fiscal do Governo Imperial pelas Províncias, prevendo-se, desta vez com veemência, seus resultados:

A uniformidade, que em regra deve ser o característico do imposto geral, torna-se uma ficção, e o effeito directo e natural das contribuições em tal systema, he insuportavel para os contribuintes, e altamente prejudicial ao commercio, a industria e à prosperidade nacional. (RMF, de 1858, p.59)

O Visconde do Uruguai, na linha da fala do Ministro e embora reconhecendo a insuficiência de recursos das Províncias (de fato, todos os que se manifestaram sobre a matéria a reconheceram), perguntava-se mesmo como tiveram coragem as Assembléias de avançar tanto em uma área sobre a qual tinham pouco conhecimento e sabendo que, estando a matéria tributável largamente onerada pelos impostos gerais, seria inevitável ofendê-los (SOUZA, 1865, p.245). Tavares Bastos, que fez do seu *A Província* um libelo a favor da descentralização, dialogando, aliás, com o Visconde, lhe deu a resposta:

Não se ha de acelerar o progresso das provincias e municipios, não hão de as localidades empehender grandes melhoramentos, sem que, antes de tudo, a centralização dominante ceda o lugar que usurpou ao fecundo principio da reforma constitucional de 1834. BASTOS, 1870, p.336)

O brado de Tavares Bastos representava de forma sugestiva as expectativas de São Paulo: "Não são, porém, socorros da receita geral, que as provincias requerem agora. (...) Não é acaso tempo de reconsiderar a divisão das rendas feita em 1835?" (BASTOS, 1870, p.337)

3.3. A "Onda Verde", a Substituição do Trabalho Servil e os Tributos.

As finanças provinciais passaram por uma progressiva melhoria entre 1870 e 1880, com um aumento de receita proveniente, sobretudo, do café. Foram o café e os tributos a ele vinculados as notas dominantes na legislação, nos relatórios, na vida econômica e fazendária paulista das duas últimas décadas do Império. De sua boa ou má situação, dependeram a prosperidade ou as dificuldades da Administração Provincial.

Odilon Nogueira de Matos, retratando o que foi a presença do café em São Paulo, afirma:

O café, na sua "marcha", no seu "roteiro", marcaria a fisionomia paulista. Na sua itinerância, cansaria terras, abandonaria regiões, mataria cidades. Faria conjugar verbos no passado (...). Mas, por outro lado, povoaria regiões novas, abriria zonas pioneiras, plantaria um rol de cidades vivas, que durante muito tempo vão viver do café (...). (MATOS, 1991, p.43)

Em 1886, conforme o **Quadro de Exportação do café pelos Portos do Rio de Janeiro e Santos** e o **Quadro da exportação dos diversos gêneros**, anexos ao Relatório do Tesouro, foram exportados 99.623.738 kg. de café, enquanto todos os outros produtos somados exportaram 2.074.257 kg. Em 1887, do total da receita arrecadada - Rs. 5.700:937\$680 - provinham dos direitos de saída sobre o café Rs. 3.374:290\$707.

Na última década do Império, os relatórios do Tesouro espelharam de forma contundente esse predomínio e já manifestavam preocupação com os riscos de uma economia baseada na monocultura. Em 1886, por exemplo, dizia o Inspetor Cardoso de Melo:

Se a exportação de seus productos agricolas, como acaba de ver-se, é que decide afinal da importancia de suas rendas, nenhuma necessidade impõe-se tanto como o desenvolvimento de outras culturas igualmente remuneradoras e unicas possiveis em certas zonas, não só para que essas rendas cada vez mais se avolumem e mais geral se torne a felicidade publica, mas sobretudo para que o

futuro da Província não se exponha à sorte de um só producto. (RTP, de 10/12/1886, p.31)

E o café, como a agricultura paulista em seu todo, exigia investimentos na criação e manutenção de infra-estrutura, o que significava, principalmente, vias de acesso aos portos e melhoria dos serviços públicos. "Quem estuda a progressão da receita," - comenta Liberato de Castro Carreira - "não deixa de notar a tendência ao aumento da despesa, é um fato todo natural, autorizado pelo desejo de gozar o mais cedo possível das vantagens do progresso." (CARREIRA, 1980, p.666)

As transformações da paisagem urbana, com a instalação dos serviços de água e esgoto, a vinda dos bondes, os serviços de iluminação, novos divertimentos, a adoção da ferrovia como principal meio de transporte, modificam a face da receita tributária.

Foram criados impostos sobre os carris urbanos (os bondes), sobre os espetáculos das companhias eqüestres, sobre os capitalistas (sociedades e bancos, ou particulares que vivessem de emprestar dinheiro a juros) e sobre vendedores de bilhetes de loterias estranhas à Província.

Com o transporte de carga deslocado para as ferrovias, a taxa de barreira começou a declinar e, embora não tenha sido abolida, na prática foi superada pelo imposto de trânsito, cobrado sobre passagens e mercadorias embarcadas nas estações das Estradas de Ferro.

Nesse período, inúmeros impostos sobre escravos foram criados: o imposto sobre averbação de escravos, em 1876; os impostos sobre escravos empregados e não empregados na lavoura, em 1884; o imposto sobre negociantes de escravos, em 1875; o imposto sobre transmissões de escravos não sujeitos à meia sisa, em 1882; e a matrícula especial de escravos, em 1871. O conjunto desses impostos tinha menos o objetivo de gerar recursos para a Província do que o de tornar onerosa a manutenção do escravo e a sua entrada em São Paulo, e, somado aos casos de isenção que beneficiavam a concessão de liberdade aos cativos e a imigração, era indicativo de uma política do Governo paulista, várias vezes explicitada nos relatórios do Tesouro, visando estimular a substituição da mão-de-obra servil pelo trabalhador livre, a fim de que a abolição, reconhecida como inevitável, não tivesse conseqüências funestas para a

agricultura. O Contador do Tesouro, Pedro Gonçalves Dente, lamentava, em 1884, que a matrícula especial de escravos, por exemplo, só tivesse sido criada em 1881, pois, se tivesse sido criada logo após a Lei do Ventre Livre, de 28 de setembro de 1871, teria impedido que as Províncias do Norte inundassem "com um sem número de escravos" São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.⁶ Tal política tinha por objetivo levar a lavoura a passar pela transição da mão-de-obra com o mínimo de abalo possível, pois toda a economia provincial estava fundamentada nela e a própria receita pública também. Ainda em 1884, por exemplo, assim se manifestava o Contador:

A alteração por que vai passando o trabalho agrícola, no qual o braço escravo tende a desaparecer, sendo substituído pelo braço livre, hade forçosamente produzir abalo na lavoura (...).

É certo, porem, que a Província de São Paulo, onde desde a promulgação da lei de 28 de setembro de 1871, seus lavradores tem procurado com afan encaminhar para ella a corrente de imigrantes europeus, afim de que sua substituição se faça gradualmente e sem grande abalo, o golpe que, em futuro não muito remoto, tiver de soffrer a propriedade escrava, não virá trazer-lhe a conflagração e a morte economicamente falando. (RTP, de 20/12/1884, p.78)

Enquanto, refletindo a crise que se abria nas Províncias do Nordeste, Pedro Correia de Araújo criticava duramente a Lei do Ventre Livre, procurando demonstrar que o progresso brasileiro - "menos real que aparente" - dependia fundamentalmente da mão-de-obra escrava e que a sua substituição pelo colono estrangeiro não teria chance de dar certo, pois quem trocaria "um paizes civilizados" por uma terra que, entre outros defeitos apontados pelo autor, possuía "um fisco intratavel" (ARAÚJO, 1885, p.62), o Inspetor do Tesouro, no seu Relatório de 1888, congratulava-se, após a Lei Áurea, com o Governo Provincial pelo acerto das medidas para substituição da mão-de-obra. Não que a economia paulista nada tenha sofrido; o ano financeiro de 1887-1888 foi um ano de déficit orçamentário; mas conseguiu rapidamente reorganizar-se.

Tão acertado foi, entretanto, a resolução de promover a todo custo o desenvolvimento da imigração, tão energica a ação na execução desse plano, tão feliz o exito da patriotica inspiração, que o temido acontecimento, cahindo mesmo inesperado, brusco, fazendo succumbir alguns, mal ferindo muitos, deu-se afinal entre flôres e festas. (RTP, de 20/12/1888, p.35)

⁶ Na verdade, a matrícula especial foi criada em 1871, mas não foi colocada em prática e sua criação foi reeditada em 1881.

Com a abolição da escravidão, todos os impostos sobre escravos, conseqüentemente, desaparecem, e o Governo Provincial declarou extinta, inclusive, sua dívida ativa, agora muito mais difícil de ser cobrada.

Com relação às isenções, houve também a tendência de ampliar os benefícios concedidos a produtos manufaturados de produção da Província, medida de caráter nitidamente protecionista para com uma indústria que nascia, frágil e incipiente.

Nesse período, tornou-se aguda a questão da discriminação das rendas entre Poder Central e Províncias. Em 1877, o Tesouro Nacional realizou um estudo sobre os impostos provinciais que concorriam com os da renda geral; em 1881, uma Comissão foi especialmente designada pelo Ministro da Fazenda Lafayette Rodrigues Pereira, para rever a classificação dos impostos gerais, provinciais e municipais. Esses trabalhos foram remetidos às Províncias para comentários. Em resposta, São Paulo enviou dois trabalhos, um em 1882 e outro em 1884, ambos elaborados pelo Contador Pedro Gonçalves Dente.⁷

Pelo Relatório da Comissão de 1881, é possível verificar que questões políticas, como a manutenção do Estado Nacional e de sua unidade territorial, pesavam fortemente na resistência do Poder Central em ceder às Províncias tributos mais rentáveis. As discussões, nos relatórios oficiais e entre os juristas da época, giravam fundamentalmente em torno:

. dos impostos de importação, tanto entre Províncias, como para o exterior, constitucionalmente vedados às Províncias, mas decretados por algumas (São Paulo sempre foi citado como exceção nesse aspecto, mas teve ao menos um tributo que o próprio Tesouro paulista caracterizou como de importação: o novo imposto sobre os animais em Sorocaba após 1881);

. dos impostos de exportação, tanto entre Províncias, como para o exterior, que o próprio Conselho de Estado ora considerava constitucionais, ora inconstitucionais, e que a Comissão condenava como estimuladores "de um péssimo espírito de bairrismo";

⁷ Pedro Gonçalves Dente havia sido funcionário da Tesouraria Geral de Fazenda da Província durante 17 anos e desde 1880 ocupava o cargo de Contador do Tesouro Provincial. Seus dois estudos contêm um breve histórico e a indicação das normas legais referentes a cada tributo, tanto os vigentes, quanto os extintos, além de diversas tabelas retrospectivas sobre a arrecadação. Embora contenham alguns erros nos dados e nas referências legislativas, são o mais completo trabalho existente sobre a tributação provincial.

Sorocaba
em
1881
por
Dente

- . das taxas itinerárias, algumas tidas como justas retribuições pelo uso das estradas, outras como verdadeiros impostos de importação e exportação;
- . do direito das Províncias de tributarem matérias já tributadas pelo Governo Imperial, já que o Ato Adicional proibira impostos provinciais que concorressem com os gerais.

Apesar desses trabalhos e discussões, nada de concreto foi feito e a Constituinte republicana instalou-se, em 1890, em meio à agudeza do conflito. Havia um forte anseio pela nítida discriminação das rendas, baseado no espírito descentralizador do novo regime.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que transformava as antigas Províncias em Estados-membro da República recém-criada, de fato discriminou as rendas da União e dos Estados, definindo seus campos tributários próprios e o campo compartilhado. Foi, contudo, ainda uma discriminação nominalista, ou seja, que redistribuiu os tributos existentes no Império que não estavam entre os extintos, refletindo a luta travada entre "a corrente federalista (que postulava um poder central forte) e a corrente autonomista (que defendia para os Estados a maior parte de poderes e de receitas)" (MORAES, 1973, p.60).

Pelo texto constitucional, caberia a cada Estado prover, por seus próprios meios, as necessidades de seu governo e administração. Pelo art. 9, seria de sua competência exclusiva decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão da propriedade, sobre indústrias e profissões, assim como a taxa do selo dos atos emanados de seu próprio governo e de negócios de sua economia.

Pelo art. 7, seriam de competência exclusiva da União os impostos sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira, os direitos de entrada, saída e estada de navios, a taxa do selo, a criação e manutenção de Alfândegas.

Tanto a União, quanto os Estados poderiam criar, cumulativamente ou não com os já existentes, novos impostos nos termos da Constituição. Ficava-lhes vedado criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou, na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados ou estrangeiros e sobre os veículos de terra e água que os transportassem.

cf 1891

Em 11 de novembro de 1891, São Paulo promulgava a primeira lei de orçamento sob a nova Constituição (nº 15). A partir dela, alterou-se o ano financeiro, fazendo-o coincidir com o ano civil a partir de 1892⁸, e foi definido o novo perfil de sua receita tributária.

Foram municipalizados:

- . imposto de capitação para o Fundo Escolar;
- . imposto sobre capitalistas;
- . imposto sobre casas de leilão;
- . imposto sobre casas de moda;
- . imposto sobre companhias eqüestres;
- . imposto sobre companhias de seguro contra fogo;
- . imposto de indústrias e profissões;
- . imposto predial (com exceção da Capital);
- . imposto sobre seges e outros veículos de condução.

Foram extintos:

- . imposto sobre vendedores de bilhetes de loterias estranhas à Província;
- . novo imposto sobre os animais em Sorocaba;
- . taxa de barreira.

Assim, formavam, em 1891, a receita do Estado de São Paulo os seguintes itens:

- . despacho de embarcações (extinto em 1892);
- . direitos de exportação dos gêneros e mercadorias de produção do Estado (fusão dos direitos de saída da Província com o imposto de exportação que a União transferiu aos Estados);
- . imposto adicional;
- . imposto predial da Capital;
- . imposto do selo do Estado (transferido aos Estados pela Constituição Federal, englobou os emolumentos e os novos direitos por diversas mercês);
- . imposto sobre transmissão de propriedade "causa mortis" (transferido aos Estados pela Constituição Federal, englobou a décima de heranças e legados e a décima de usufruto);
- . imposto sobre transmissão de propriedade "inter-vivos" (transferido aos Estados pela Constituição Federal);
- . imposto de transporte ou de trânsito;
- . taxa da ponte de embarque em Santos.

⁸ Foi elaborado um orçamento extraordinário para o 2º semestre de 1891, a fim de que o ano financeiro já coincidisse com o ano civil.