

4. O "FISCO": SEUS MECANISMOS DE ARRECADAÇÃO E CONTROLE.

Após 1835, conforme mencionou Tobias de Aguiar em sua Fala na Sessão de instalação da Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo, o Tesouro Público Nacional recusou-se a prover os lugares vagos de arrecadadores até que fosse criado e instalado um órgão provincial para a arrecadação das rendas provinciais. (RPP, de 02/02/1835, p.22)

4.1. Administração Central - a Contadoria Provincial.

A Assembléia Legislativa foi instalada em março de 1835 e sua primeira providência foi criar, a 9 do mesmo mês, pela lei nº 2, o primeiro órgão fazendário do Governo paulista - a **Contadoria Provincial** -, com as funções de arrecadar, contabilizar, fiscalizar, guardar e distribuir as rendas da Província de São Paulo. (ver anexo II)

Era uma primeira tentativa de aliviar a Tesouraria da Província - órgão geral - da carga adicional do trabalho relativo às rendas provinciais, a ela atribuído desde a lei de 24 de outubro de 1832. Esperava-se, com tal medida, aumentar a eficiência da arrecadação dos tributos pertencentes a São Paulo, como observou o Presidente Rafael Tobias de Aguiar, poucos dias antes da lei:

uma medida indispensável para melhor fiscalização das Rendas hé a criação de uma Contadoria particular composta de poucos Officiaes sob a direção do mesmo Inspector da Thesouraria, porque com os Officiaes ora existentes e no estado de abandono em que deixa-se cahir quase toda a escripturação, não hé facil que ella marche em dia e dessa falta virá a continuar a da arrecadação. (RPP, de 02/02/1835, p.27)

Esses benefícios, no entanto, não se materializaram. Criada em 1835, a Contadoria começou a funcionar sem regulamentação em 1836, regulamentação que só viria em 1838, sob a forma de uma lei - a nº 9, de 20 de fevereiro - e não de um regulamento. Manteve-se anexa à Tesouraria da Província, sob a direção do mesmo Inspetor, e os funcionários desse órgão do

Governo Geral continuaram a auxiliar nos trabalhos. Utilizou-se, em grande parte, das estações arrecadoras gerais. A administração fazendária e fiscal, no caso paulista, levou 24 anos para ser completamente separada da imperial, o que ocorreu com a criação do Tesouro Provincial - "esse sonho do Poder Público continuamente manifestado" - em 1859.

O pessoal da Contadoria era formado por 1 Oficial, 1 Amanuense e 1 Porteiro, sob a chefia do Contador. A transitoriedade caracterizou a existência do órgão e seu funcionamento deu-se sempre em condições precárias, com funcionários em número insuficiente e mal remunerados e até mesmo espaço físico inadequado, causando a completa desordem da documentação em seu Arquivo e a impossibilidade de reorganizá-la.

Os empregados dos órgãos gerais continuaram a auxiliar na administração e arrecadação das rendas provinciais, mesmo após as proibições expressas do Governo Imperial em relação ao Solicitador dos Feitos da Fazenda, aos empregados das Alfândegas, Mesas de Rendas e Recebedorias que não estivessem especificamente encarregados desse trabalho, conforme as decisões do Ministério da Fazenda nº 50, de 18 de julho de 1844, e nº 52, de 18 de março de 1847, dirigidas a todas as Províncias. A decisão nº 305, de 20 de maio de 1841, dirigida particularmente à Província de São Paulo, esclareceu que os empregados gerais da Tesouraria não poderiam ser encarregados de serviços provinciais, quando, para realizá-los, tivessem que deixar de desempenhar suas funções, no todo ou em parte; caso houvesse compatibilidade entre as funções gerais e provinciais, o empregado deveria receber gratificação pelo desempenho das provinciais, a não ser que fosse o caso "de urgente necessidade extraordinária".

Em janeiro de 1841, Tobias de Aguiar, que já há dez anos presidia a Província, fazia uma síntese da situação da Fazenda Provincial:

A arrecadação das Rendas da Província está confiada a Collectores, propostos pela Thesouraria [da Província, órgão geral], e escolhidos pelo Governo. Esta fórmula da nomeação dos Collectores parece a mais coherente com o actual systema de arrecadação, porem, datando de pouco tempo, só com mais practica e conhecimento das pessoas proprias para desempenharem tão importantes funções, poderá o Governo ficar habilitado para fazer aquellas mudanças que exigir a boa fiscalização d'este ramo d'Administração. (RPP, 07/01/1841, p.14)

Seguiram-se pequenas reformas, como a reorganização da Contadoria Provincial pela lei nº 9, de 8 de julho de 1852. Entretanto, o crescimento da economia, acarretando um maior volume de rendas a serem arrecadadas e maiores despesas a serem realizadas no sentido de dotar São Paulo de infra-estrutura que acompanhasse e favorecesse esse crescimento, almejado pelas elites paulistas, estava a exigir reforma de cunho mais amplo e profundo: a separação da Repartição de Fazenda Geral da Provincial, com a organização de um Tesouro da Província, ao qual fossem dados funcionários próprios e Estações Arrecadoras também próprias.

4.2. Administração Central - o Tesouro Provincial.

A separação definitiva entre as Tesourarias geral e provincial foi realizada pela lei nº 27, de 11 de maio de 1859. A Contadoria Provincial deixava, assim, de ser uma repartição anexa à Tesouraria da Província e passava a integrar um órgão propriamente provincial, independente da Repartição geral, com estrutura e funcionários próprios.

O **Tesouro Provincial** - assim denominava-se a Repartição de Fazenda da Província - foi subordinado diretamente ao Presidente da Província, a quem caberia nomear seus empregados, fixar o número e vencimentos destes, bem como manter-se informado a respeito dos trabalhos do órgão, da situação da receita e despesa provinciais e julgar, em última instância, os recursos nas questões de arrecadação.

As funções do Tesouro eram aquelas anteriormente atribuídas à Contadoria Provincial: arrecadar, administrar, contabilizar, fiscalizar e distribuir as rendas provinciais.

A estrutura básica da Repartição já estava presente neste primeiro regulamento. Dela constavam quatro serviços principais: Secretaria, Contadoria, Tesouraria e Contencioso. (ver anexo II) No decorrer das reformas gerais e parciais por que passou o Tesouro, foram sendo feitas adições ou supressões tanto de unidades, quanto de funcionários, levando em conta as exigências de seus encargos e a situação financeira da Província.

A **Secretaria** tinha a seu cargo o expediente geral da Repartição no que concerne a correspondência, recebimento, expedição e registro de documentos. Anexo a ela, funcionava o **Cartório ou Arquivo**.

À **Contadoria** cabia a escrituração, contabilidade e exame da receita e despesa provincial, ficando a **Tesouraria** encarregada de arrecadar as rendas e efetuar o pagamento das despesas.

A criação da **Seção do Contencioso** veio atender às reivindicações presentes nos relatórios presidenciais desde 1841, centralizando as atividades relativas às execuções fiscais.

A criação do Tesouro, contudo, não veio solucionar definitivamente os problemas da Província em sua área financeira. O número insuficiente de empregados fez com que os existentes fossem removidos, constantemente, de uma para outra Seção, conforme as necessidades e o acúmulo do serviço. Houve igualmente uma carência das habilitações necessárias para os serviços de redação, registro e contabilidade. Devemos considerar ainda a manutenção do método de arrecadação e administração das rendas aplicado na Tesouraria Geral, nem sempre adequado à realidade paulista, e toda uma herança de atrasos e imprecisões que remontavam à criação da Contadoria Provincial, como a liquidação das contas dos Exatores e responsáveis perante a Fazenda Provincial.

A precária situação em que se achava o Tesouro Provincial fez com que o Presidente Vicente Pires da Mota nomeasse, em 1863, uma **Comissão**, composta por Domingos de Melo Rodrigues Loureiro e Antônio Augusto da Costa Aguiar, a fim de examinar e dar parecer sobre as causas e possíveis soluções para tal situação. Trata-se de um documento bastante esclarecedor sobre o estado da Repartição, deixando a descoberto, inclusive, conflitos de autoridade entre o Inspetor e o Contador. A Comissão concluiu que além de não possuir todos os livros previstos na legislação, o Tesouro os mantinha incompletos, e se perguntava como poderiam os balanços, controles da dívida ativa e passiva e os orçamentos ser precisos e confiáveis.

A desorganização do órgão central da Fazenda Provincial não colaborou para uma melhor atuação de suas Estações Arrecadoras, já que as liquidações de contas dos Exatores eram feitas lentamente e acumulavam atraso de anos. As finanças provinciais, em situação nem sempre favorável, ressentiam-se muito mais desses problemas administrativos do que de

dificuldades econômicas. Em abril de 1866, foi criada uma Comissão Liquidadora de Contas, ligada à Contadoria do Tesouro Provincial, mas um ano depois havia apresentado poucos resultados e seus membros pedido demissão.

Menos de dez anos após sua criação, o Tesouro Provincial já passava por sua primeira reforma, através do regulamento de 20 de abril de 1868, que trouxe alterações aquém das necessidades do órgão. (ver anexo II) Entre as medidas significativas, estava a criação do cargo do **Solicitador dos Feitos da Fazenda Provincial**, na Seção do Contencioso, com a função de promover o andamento das causas de interesse para a Fazenda, já que os Coletores ou não tinham as habilitações necessárias para isso, ou estavam comprometidos com os interesses locais.

No decorrer da década de 1870, algumas alterações foram se sucedendo, assumindo singular importância o ato do Governo Provincial, de 10 de novembro de 1877, que separou o cargo de Tesoureiro da Tesouraria Geral da Província do cargo de **Tesoureiro do Tesouro Provincial**. Essa medida representava a completa independência da Repartição Provincial; em contrapartida, significava que, ainda nos anos 1870, o vínculo entre funções ligadas ao Governo Imperial e ao Governo Provincial persistia.

A estrutura e o funcionamento do Tesouro Provincial não estava acompanhando o movimento de expansão da economia paulista. Não se tratava apenas de suprimir cargos e unidades, mas de inovar os métodos de trabalho e escrituração. Nova reforma foi, então, efetuada, através do regulamento de 8 de junho de 1880. (ver anexo II) Em seus aspectos gerais, confirmava a estrutura adotada pelas regulamentações anteriores, com um aumento de funcionários. Por outro lado, detalhou e precisou melhor as funções de cada cargo. Criou uma **Terceira Seção na Contadoria**, para a tomada e liquidação das contas dos Exatores e demais responsáveis perante a Fazenda Provincial, a elaboração dos balancetes mensais, do balanço e do orçamento anuais de receita e despesa. A preparação desses documentos absorveu completamente os funcionários da Seção e com relação às contas pouco se fez.

Nova tentativa no sentido de fiscalizar as contas dos Exatores através de um órgão regular se deu com a criação de uma **Quarta Seção na Contadoria**, pela lei nº 79, de 17 de

julho de 1881, privativa para liquidação de contas, medida complementada com a decisão de se entregarem à cobrança executiva os tributos não pagos nos prazos previstos em lei.

Desde sua criação, o Tesouro Provincial sofreu um processo de "inchaço", na tentativa de atender aos novos encargos que as transformações econômicas e sociais, notadamente na segunda metade do século XIX, acabaram por gerar. Entretanto, a carência de recursos humanos devidamente habilitados, a má remuneração dos servidores existentes, as dificuldades permanentes da arrecadação e a utilização de métodos nem sempre compatíveis com a realidade provincial fizeram do Tesouro, em diversos momentos, uma repartição em descompasso com os reclamos da Administração. Observamos, assim, nos últimos anos do Império, uma tendência de retorno a formas mais simples, porém melhor definidas de organização.

O Inspetor do Tesouro via urgente necessidade na sua reorganização, sobretudo naquele momento, com os encargos decorrentes do serviço de imigração; o art. 8 da lei nº 124, de 28 de maio de 1886, autorizou o Governo a reformar as repartições provinciais, tendo como critérios a melhor remuneração dos funcionários, a diminuição do seu número e o aumento das horas de trabalho. Não havia feito uma proposta, nesse ano de 1886, porque o Barão de Parnaíba, Presidente da Província, desejava que fosse pautado pelo regulamento da Tesouraria Geral de Fazenda da Província.

A reforma voltou a ser autorizada pelo art. 6 da lei nº 95, de 11 de abril de 1887, mas também não foi realizada, porque dependia da reforma de outras repartições provinciais, a fim de que fossem realocados os funcionários ocupantes de cargos extintos, e não aconteceu, mesmo depois de reformados os outros órgãos. Assim, julgava o Inspetor que a autorização para ela deveria ser cancelada, sobretudo porque, concordando com o Contador, não via sentido em baseá-la na da Tesouraria geral, que, datando de 1873, apresentava inúmeros problemas e era incompatível com a posição que o Tesouro ocupava na Administração Provincial, comparável, sim, com a do Tesouro Nacional no Governo Geral.

O que se propunha, em 1888, era a manutenção dos serviços existentes, que correspondiam as suas funções, a contratação de 1 Ajudante de Arquivista e 4 Praticantes,

capacitados para auxiliar na organização do Arquivo da Repartição. Além disso, duas condições mostravam-se fundamentais para aumentar a eficiência do trabalho: uma remuneração compatível com a habilitação exigida, com o volume de serviço e com as novas condições de vida na Capital paulista; e critérios de promoção que não fossem "a antiguidade cega", a qual poderia promover "verdadeiras nullidades", mas a habilitação comprovada, a aplicação e o zelo no trabalho. (RTP, de 20/12/1888)

Novas reformas gerais só se dariam, entretanto, no período republicano, culminando com a subordinação, em 1892, do então já Tesouro do Estado de São Paulo à recém-criada Secretaria da Fazenda.

4.3. Estações Arrecadoras.

Cabe aqui uma palavra sobre os métodos de arrecadação. Os tributos podiam ser arrecadados por:

- . **contrato de arrematação**, método pelo qual se entregava a um particular o direito de cobrança de um tributo, em troca de quantia pré-fixada, correspondente à expectativa de arrecadação;
- . **administração**, método pelo qual o Estado assumia, através das Estações Fiscais, essa tarefa.

Ambos os métodos foram utilizados durante o Império, às vezes simultaneamente, sobretudo nas décadas de 1820 e 1830, como se pode ver pela descrição dos tributos na segunda parte deste trabalho. Após a década de 1840, a arrecadação foi feita por administração e se tornaram raros os contratos de arrematação. Essa tendência estava ligada, segundo Maria Thereza Petrone, à desagregação da herança colonial, mesmo que isso implicasse, inicialmente, uma diminuição de receita, pois os contratadores eram mais zelosos na cobrança do que os administradores, já que tudo o que ultrapassasse a quantia prevista para o Estado, no contrato, lhes pertencia.

Durante os 60 anos do sistema tributário provincial, as Estações Arrecadoras, ou seja, os órgãos diretamente encarregados do lançamento e cobrança dos tributos, dividiram-se em 4 tipos: Coletorias, Mesas de Rendas, Registros e Barreiras. Somente no final do período temos a elevação da Coletoria da Capital à categoria de Recebedoria.

A Alfândega permaneceu como Estação Arrecadadora geral, até porque os impostos aduaneiros, que dizem respeito às relações entre Nações, mantiveram-se fora da competência tributária das Províncias.

. AS COLETORIAS.

*Receta comum
Muitos de heranças e legados
normalmente*

As Coletorias eram as Estações encarregadas da arrecadação da receita comum interna da Província: meia sisa sobre a venda de escravos, décima urbana, décima de heranças e legados, emolumentos, etc., num total de 34 itens, cada um dos quais com vigências diferentes entre 1835 e 1891.

Existiam em maior número, pois deveriam cobrir toda a Província. A partir de 1867, deixaram de atuar nos Municípios litorâneos, sendo suas funções assumidas pelas Mesas de Rendas.

Por outro lado, nos Municípios de Batatais, Casa Branca, Franca, Itapeva e Moji-Mirim, as Coletorias assumiram as funções de Registros, arrecadando os direitos de saída. No Município de Franca, a Coletoria assumiu ainda a arrecadação da taxa de barreira. Esse acúmulo de funções se deu no sentido de reduzir despesas e tornar mais eficiente a fiscalização da arrecadação. Isso porque havia Municípios em que o volume da receita a ser arrecadada não viabilizava a manutenção de diferentes tipos de Estações, e outros em que a reunião de várias Estações numa com maior infra-estrutura possibilitava controle mais rigoroso da cobrança dos tributos. A lei nº 156, de 29 de abril de 1880, oficializou esse procedimento, ao autorizar o Governo Provincial a reunir as Agências de Registros e Barreiras às Coletorias, quando conviesse ao serviço de arrecadação e fiscalização dos impostos.

Esses fatores fizeram com que algumas Coletorias, como as de Santos e Santo Amaro, fossem suprimidas; enquanto outras, como as de São José do Barreiro e Piraçununga, fossem criadas, ao longo do período.

O Inspetor do Tesouro Provincial chegou a propor, em seu Relatório de 2 de fevereiro de 1868, a supressão da Coletoria da Capital; reputava inútil sua existência, pois as rendas a seu cargo poderiam ser arrecadadas pelo próprio Tesouro e as diligências, promovidas

pelo Procurador Fiscal. Com efeito, embora a Coletoria continuasse a existir, alguns tributos, como a décima de heranças e legados e o imposto sobre vendedores de bilhetes de loterias, passaram para a alçada do Tesouro nas décadas de 1860/1870.

Em 1854, com a criação da Província do Paraná, as Coletorias situadas em Curitiba, Castro, Guarapuava, Príncipe, Rio Negro, Guaratuba, Paranaguá, Antonina e Morretes, até então pertencentes a São Paulo, passaram para a Província criada.

Até 1857, os direitos de saída e a taxa da ponte de embarque em Santos, embora provinciais, foram arrecadados pela Alfândega, devido à falta de Estações Arrecadoras provinciais, e somente por ordem do Governo da Província, de 22 de junho daquele ano, passaram a sê-lo pela Coletoria Provincial, então criada.

Em 1889, a Província possuía 60 Coletorias em funcionamento.

De um modo geral, cada Coletoria era composta por 1 Coletor, que promovia a arrecadação, e 1 Escrivão, que o auxiliava e cuidava da escrituração. Quando os distritos fiscais eram muito amplos e as distâncias a precorrer muito longas, os Coletores podiam possuir Agentes Fiscais, sob sua responsabilidade, que o representariam nos Municípios onde estivessem alocados.
(ver naexo III)

. AS MESAS DE RENDAS.

As Mesas de Rendas tinham como principal função arrecadar os tributos ligados à exportação: direitos de saída, despacho de embarcação, taxa da ponte de embarque em Santos e novo imposto sobre escravos que saíssem por mar. Paralelamente, encarregavam-se da arrecadação dos mesmos tributos que as Coletorias, que viriam a substituir nos Municípios litorâneos, a partir da década de 1870.

Existiam em menor número do que os demais tipos de Estações, porém possuíam uma estrutura mais complexa. Eram compostas, em sua forma mais completa, por duas Seções e pelos seguintes funcionários: Administrador, Fiel, Escrivão, Escriturários, Conferente, Guardas, Guarda Claviculario, Lançadores-cobreadores e Porteiro.

Foram reformuladas pela lei nº 73, de 26 de abril de 1872, que estendeu a todas as Mesas de Rendas da Província os regulamentos nº 8 e nº 9, de 21 e 22 de abril de 1868, para a Mesa de Rendas de Santos.

Instaladas inicialmente em Iguape e Ubatuba, foram criadas, posteriormente, em Santos, São Sebastião e Caraguatatuba. A Mesa de Rendas de Santos chegou a ser considerada a Estação Arrecadadora mais importante da Província, pois por ela passava todo o volume da exportação de produtos agrícolas. Desejava-se mesmo instalá-la num próprio provincial, compatível com o "desenvolvimento e natureza do serviço e a importancia d'essa repartição, que arrecada cerca de metade das rendas da Província." (RTP, de 20/12/1883, p.48) (ver anexo III)

. OS REGISTROS.

Os Registros dividiam-se em dois tipos: os chamados portos secos, que cobravam os direitos de saída dos gêneros de produção da Província, e o de animais, que arrecadou a contribuição para Guarapuava, os direitos do Rio Negro e o novo imposto sobre os animais em Sorocaba.

Os primeiros foram instalados em Ariró, Areias, Ribeirão da Serra, Rio da Onça, Rio do Braço e Taboão de Cunha. Em seguida, foi instalado um em Sorocaba e fiscalizava os animais provenientes da Barreira de Itapetininga (ou Itararé). Em 1889, eram os de Cascata, Rio do Braço, Sorocaba e Três Barras, e, em 1890 e 1891, restava apenas o de Sorocaba. Localizavam-se nas estradas interprovinciais ou que conduziam aos portos.

Acumulavam a cobrança da taxa de barreira nas localidades em que se encontravam. Lembramos que, em 1880, o Governo foi oficialmente autorizado a reunir, quando conveniente, os Registros e Barreiras às Coletorias.

Já que os direitos de saída resultavam nas mais significativas receitas provinciais, houve uma série de desentendimentos entre Governos Provinciais pela não aceitação de guias de recolhimento do imposto de uma Província por outra, e pela definição do Registro em que, nas estradas interprovinciais, seriam pagos os direitos.

Os Registros possuíam 1 Administrador, que promovia a arrecadação, e 1 Escrivão, que o auxiliava e cuidava da escrituração.

Foram extintos pelo art. 36 da lei nº 15, de 11 de novembro de 1891, a primeira lei de orçamento do Estado sob a nova Constituição, pois, dos impostos que arrecadavam, apenas os direitos de saída continuavam existindo, cobrados pelas Mesas de Rendas; os demais foram abolidos, em virtude do art. 11 da Constituição Federal, que vedava à União e aos Estados 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. Os empregados seriam aproveitados pelo Governo, preferivelmente na organização das Recebedorias do Estado. (ver anexo III)

AS BARREIRAS.

Reologia As Barreiras eram encarregadas da arrecadação da taxa sobre a passagem de pessoas, animais e veículos pelas estradas; seu produto era destinado especificamente para cobrir as despesas com a construção e manutenção das mesmas estradas e se tornou fundamental para o desenvolvimento da malha viária paulista.

Eram compostas por 1 Administrador com funções de Tesoureiro, por 1 Escrivão, que o auxiliava, e pelo Destacamento Policial, responsável pela segurança da Barreira e fiscalização da passagem.

Foram as Estações que mais sofreram mudanças em sua localização. Isso se deve não só à variação nas necessidades de reparos nas estradas e à abertura de novos caminhos, como também às alterações na importância econômica que tinham.

Como exemplo das causas que levaram muitas Barreiras à extinção, vejamos o seguinte relato do Inspetor do Tesouro José Maria de Andrade:

Algumas barreiras como a de Santo Amaro (suprimida por ser dispendiosa aos cofres públicos) e a de Agua-Branca não rendiam o suficiente nem para pagar o pessoal, eram mantidas como complemento ou sentinellas de outras. A Barreira do Salto (Município de Arêas) rende uma quantia insignificante, pois os produtores se recusam a pagar o imposto, já que seus gêneros não são isentados do pagamento no Rio de Janeiro. (RTP, de 31/12/1867, p.8)

Em 1854, com a criação da Província do Paraná, as Barreiras do Rio do Pinto, Buçocava e Graciosa, até então pertencentes a São Paulo, passaram para a Província criada.

O número de Barreiras, 10 em média, se manteve estável até a construção das Estradas de Ferro. A partir daí, muitas perderam seu significado, porque o trânsito de pessoas e cargas se transferiu para o novo meio de transporte. De 1872 em diante, foram suprimidas as Barreiras nas estradas convergentes para as Estradas de Ferro. Foi criado o imposto de trânsito, arrecadado por Agências Fiscais instaladas no local de embarque dos gêneros, ou por funcionários das próprias Companhias das Estradas de Ferro na venda das passagens e no despacho das mercadorias. No primeiro caso, os Administradores das Barreiras suprimidas poderiam ser transferidos para essas Agências. Conservou-se em Cubatão uma Agência para cobrar a taxa sobre pessoas e animais que não utilizassem o trem.

Em abril de 1880, os Administradores de Barreiras foram divididos em duas categorias, conforme a importância da arrecadação a seu cargo. Esta divisão foi, contudo abolida, pelos protestos que gerou, em abril de 1885.

Desde 1874, as Estradas de Ferro figuravam como Estações Arrecadoras: Bragantina, Inglesa (Santos-Jundiaí), Itatibense, Ituana, Norte (São Paulo-Rio de Janeiro), Mojiana, Paulista (prolongamento da Santos-Jundiaí), Pedro II (Central do Brasil), Rio Claro e Sorocabana.

Em 1889, restavam apenas 2 Barreiras: Santa Cruz e Itararé, sendo que esta última arrecadava também o novo imposto sobre os animais em Sorocaba. Em 1891, apenas a de Santa Cruz ainda funcionava.

Foram extintas pelo art. 36 da lei nº 15, de 11 de novembro de 1891, a primeira lei de orçamento do Estado sob a nova Constituição, pois, em virtude do art. 11 da Constituição Federal, ficou vedado à União e aos Estados criarem 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. Os empregados seriam aproveitados pelo Governo, preferivelmente na organização das Recebedorias do Estado.⁹ (ver anexo III)

Quanto aos Agentes Arrecadadores, três questões sobressaem referentes à pouca eficiência demonstrada, de um modo geral, por eles.

A porcentagem que recebiam pela arrecadação era, não raro, ínfima, o que tornava, muitas vezes, como já alertava Tobias de Aguiar em 1835, mais interessante não arrecadar. O art. 28 da lei nº 92, de 17 de maio de 1883, tornou-a ainda menos atrativa ao fixar-lhe limite. O que ocorria era o desinteresse do Exator pela arrecadação assim que atingia o limite, sobretudo com relação aos impostos sujeitos a lançamento, de percepção mais difícil, pois tinha-se que procurar o contribuinte, que preferia pagá-lo judicialmente. O Contador sugeria a revogação do limite, pois "abrandam o estímulo, que o interesse faz nascer"; para que ele fosse mantido e a arrecadação também "é necessário muita dedicação ao cargo de Exator e que a consciência do dever esteja acima do interesse individual de cada um d'elles." (RTP, de 20/12/1883, p.54; e de 20/12/1887, pp.60 a 62)

As exigências para a prestação de fiança eram pesadas e a liquidação das contas extremamente morosa, sendo que "a todos atemorizava a idéia de demorar-se por muitos annos a liquidação das contas a que estavam sujeitos". (RTP, de 31/12/1871, p.5) Dos 134 Exatores em serviço nas 67 Estações da Província, apenas 48 eram afiançados e, portanto, efetivos; 17 eram Exatores gerais que, afiançados junto à Fazenda Nacional, ocupavam-se interinamente também das rendas provinciais; 25 eram Escrivães afiançados, que serviam efetivamente; e 44 eram Escrivães sem fiança, que serviam interinamente, ou seja, cidadãos simplesmente chamados pelos Exatores e aprovados pelo Tesouro. Em 1883, o Inspetor sintetizava esse problema ao afirmar que, sem tornar o lugar atraente para pessoas ricas, "a fiança será impossível, porque estas recusarão o cargo e às não abonadas falharão recursos para prestal-a." (RTP, de 20/12/1883, p.48)

⁹ Para o aprofundamento das questões em torno das Barreiras, sugerimos a leitura da dissertação de mestrado de Hernani Maia Costa, *As Barreiras de São Paulo*, defendida em 1984, no departamento de História da FFLCH/USP.

A porcentagem baixa, insignificante em muitas Estações, aliada às fianças altas e à morosidade na tomada de contas, fazia com que, freqüentemente, os Agentes Arrecadadores fossem apontados como não tendo as necessárias habilitações para o cargo.

Em cumprimento ao art. 17 da lei nº 59, de 25 de abril de 1884, no final desse ano o Tesouro apresentava um plano geral de reforma das Estações Arrecadoras da Província, buscando solucionar problemas, que há décadas, dificultavam a atuação de tais órgãos e se tornavam então mais agudos, quanto maior era o volume e a complexidade da arrecadação.

Propunha a criação de 2 Recebedorias.

. Uma Recebedoria de 1ª classe na Cidade de Santos, em substituição à Mesa de Rendas, cuja estrutura já não comportava o volume de arrecadação que percebia; seria composta por 1 Administrador, 1 Primeiro Escrivário (que substituiria o Escrivão), 2 Segundos e 1 Terceiro Escrivário, 2 Conferentes, 2 Lançadores-cobreadores (que substituiriam o Agente); 1 Porteiro (que substituiria o Guarda Clavicular) e 6 Guardas Fiscais; estrutura esta adotada através do regulamento de 21 de outubro de 1886, que acabou mantendo a Estação na categoria de Mesa de Rendas. (ver anexo III)

. Uma Recebedoria de 2ª classe na Capital, em substituição à Coletoria, para que se adequasse ao crescimento da arrecadação, ao pagamento de maiores despesas e à percepção de taxas de serviço recém-criadas, como as da Companhia Cantareira e Esgotos, decorrentes das transformações que a Cidade de São Paulo vinha experimentando nos mais variados aspectos de sua face urbana; seria composta por 1 Administrador, 1 Primeiro Escrivário, 1 Segundo Escrivário (que seria recebedor na Estação do Norte, Freguesia do Brás), 1 Terceiro Escrivário, 2 Lançadores-cobreadores e 1 Porteiro-contínuo; a arrecadação da décima de legados e heranças e da décima de usufruto e a cobrança executiva da dívida ativa, a cargo do Tesouro, passariam à Recebedoria. Ela foi efetivamente criada por ato do Governo da Província, de 27 de agosto de 1887, e começou a funcionar, ainda sem regulamento, a 1 de setembro daquele ano, com o quadro de pessoal proposto pelo Tesouro. Entretanto a defasagem de tempo entre a proposta e sua transformação em lei - procedimento que se tornara característico na atuação do

Governo Provincial - já fazia desse quadro um quadro superado a necessitar de reforma. (ver anexo III)

Quanto às demais Estações, a reforma proposta em 1884 baseava-se nos seguintes princípios:

- . nenhum distrito fiscal seria criado ou conservado se a arrecadação de sua circunscrição, nos 3 últimos exercícios, não atingisse 20:000\$000;
- . dentro do mesmo distrito fiscal, não poderia ser criada ou conservada mais de uma Estação Arrecadadora;
- . a Estação Arrecadadora de cada distrito seria uma Coletoria, que passaria a cobrar todos os impostos, possuindo seus Agentes nas localidades por ela compreendidas, desde que o Coletor e o Escrivão os pagassem de suas porcentagens.

O art. 10 da lei nº 94, de 20 de abril de 1885, aprovou apenas o limite de 20:000\$000 para a existência das Estações. E, ao aplicar-se o limite, logo apareceram os problemas: 10 Estações, que estavam abaixo dele, ofereciam porcentagem regular e condições de funcionamento; havia Estações que, embora com arrecadação insignificante, não poderiam ser reunidas a outras, pelas distâncias que as separavam, especialmente no sul da Província, o que tornaria a fiscalização uma ilusão; Estações de pequena renda possuíam Exatores afiançados e, sendo este um dos objetivos da lei, convinha respeitá-los. Houve ainda um considerável número de pedidos de extinção de Agências, pois, sem vencimentos fixos, ninguém queria se ocupar delas, acarretando grande prejuízo para a Fazenda, ficando a arrecadação abandonada em várias localidades. Portanto, a questão não comportava simplesmente uma solução quantitativa; era necessária uma análise de cada situação, tanto mais considerando-se, como concluía o Inspetor, "o empenho que as localidades sempre fazem de possuir estações independentes". (RTP, de 26/12/1885, pp.35 e 36) A consequência foi a suspensão da reforma, que só se efetivaria já na República.

4.4. Sonegação Fiscal, Liquidação de Contas e Cobrança da Dívida Ativa.

Tanto no estudo de cada tributo em especial, quanto no do sistema tributário provincial como um todo e de sua estrutura administrativa, detectamos a presença constante dos temas da sonegação fiscal, do pouco zelo dos Exatores na arrecadação, da morosidade na tomada de suas contas e na cobrança da dívida ativa e de notícias das medidas com que se buscou solucionar essas questões.

Voltemos ainda uma vez à síntese sobre a situação da Fazenda feita, em 1841, pelo Presidente Tobias de Aguiar:

O Governo está decidido a ser inexorável, tanto para com aquelles empregados d'esta ordem [os Coletores], que tiverem prevaricado, e forem negligentes e omissos, como para com os que forem coniventes; porque ainda que taes delictos tenham diverso gráo de gravidade, todavia os resultados são os mesmos, e o Governo está intimamente convencido de que os sacrificios dos povos só devem ser aproveitados pelo Estado, e jamais consentirá que se desviem as Rendas de seu legitimo destino; porquanto se um Estado não póde florescer não havendo a mais exacta e rigorosa fiscalização de suas Rendas, a corrupção da moral publica ajudará a cavar sua ruína desde que a concussão e a delapidação dos dinheiros publicos não forem severamente reprimidas. (...) o Juízo Privativo da Fazenda, era (...), sem dúvida, oppressivo tal qual se achava organizado, mas (...), com algumas modificações, poderia ser mais util para a arrecadação das Rendas. Todas essas causas junctas, a relaxação d'algumas authoridades, e a pouca diligencia de alguns Collectores, que, ás vezes, tem mais interesse em não arrecadarem as Rendas, do que na percepção da porcentagem que lhes tocaria se arrecadassem, convergem para difficultar a arrecadação, que, a ser completa e fiel, produziria sommas incalculavelmente maiores para os cofres da Provincia. (RPP, de 07/01/1841, pp.14 e 15)

Não foram poucas as medidas de controle, gerais e ligadas a cada tributo, sobre a Administração Tributária, os Exatores e os contribuintes.

A lei nº 17, de 26 de março de 1840, estabeleceu novas regras para a elaboração dos orçamentos e dos balanços de receita e despesa. O orçamento passava a conter a declaração da legislação em que estava baseada cada renda e a ser acompanhado por um demonstrativo dos saldos em poder de cada Administrador de estrada, canal ou outra obra pública, bem como de uma tabela de todos os Coletores com indicação dos lugares em que serviam e porcentagem que percebiam. O balanço tinha que ser acompanhado de um demonstrativo de todas as rendas arrecadadas. Os Coletores deveriam, a partir de então, remeter à Tesouraria Provincial balancetes mensais de débito e crédito, especificando sua origem e a quantia não enviada, sendo que as

rendas provinciais deveriam ser enviadas separadas das gerais e acompanhadas de tabelas ou guias que demonstrassem de onde provinham as quantias remetidas.

Tornaram-se mais rígidas as medidas punitivas sobre os sonegadores e agentes arrecadadores considerados negligentes. Aos primeiros impunha-se, além das multas altas específicas de cada tributo, uma multa de 0,5% sobre o valor do tributo desde o dia da primeira citação da quantia devida até o fim do ano financeiro e de 1% ao mês daí em diante. Aos Coletores que fossem morosos na entrada da arrecadação após três meses da ordem dada pela Tesouraria Provincial, seriam aplicadas as penalidades impostas aos devedores da Fazenda Provincial.

Havia, contudo, dificuldades na execução das penas. Uma delas prendia-se à inexistência de um Juízo Privativo da Fazenda Provincial, vedada pelo decreto geral de 14 de julho de 1846, podendo as causas correrem pelo foro comum ou pelo Juízo Privativo da Fazenda Nacional.

A lei de 26 de março de 1840 criou ainda os Superintendentes Ambulantes da Fazenda Provincial (função regulamentada a 2 de julho do mesmo ano), nomeados pelo Presidente da Província entre os cidadãos de reconhecida probidade, inteligência e atividade. Tinham como função inspecionar as Estações Arrecadadoras, remover os obstáculos prejudiciais à arrecadação e propor as providências convenientes. O Presidente dividiria a Província em círculos, cada qual sob a supervisão de um Superintendente.

Os Superintendentes ofereciam a vantagem considerável de não estarem vinculados às localidades - e, portanto, às suas elites políticas e econômicas - e trouxeram benefícios ao controle fiscal. Entretanto, Almeida Torres, ao assumir a Presidência da Província, encontrou-os todos demitidos ou removidos, pois muitos Bacharéis em Direito, que ocupavam os cargos, preferiram passar às vagas abertas na Magistratura, e as porcentagens oferecidas pelo Governo não atraíam ninguém com capacidade para substituí-los. (RPP, de 07/01/1843, p.10)

Todas essas medidas, implantadas com maior ou menor sucesso, não conseguiram vencer a resistência dos contribuintes ao pagamento. Remetemos à leitura dos verbetes relativos à

meia sisa sobre a venda de escravos e ao imposto sobre capitalistas, entre outros. As relações entre os contribuintes e o Fisco foram pontuadas de conflitos, visto ele como "opressor e inimigo do povo", para usar as palavras do próprio Inspetor do Tesouro. As Câmaras Municipais também não desejavam arcar com o ônus de auxiliar na arrecadação a cargo da Província.

A dívida ativa da Província crescia e, nas décadas de 1850 e 1860, buscou-se efetivar sua cobrança, marcando porcentagens adicionais aos que a auxiliassem e novas punições para os Exatores que não enviassem, no prazo devido, a importância arrecadada e a relação dos devedores.¹⁰

Uma dos obstáculos para a pronta cobrança da dívida era o atraso na tomada de contas aos Exatores. Esse atraso também dificultava, como já foi dito, o preenchimento dos cargos de Exatores e a obtenção de fiadores, pois ninguém queria ficar indefinidamente preso aos compromissos com a Fazenda, "em que os annos sucediam-se muitas vezes sem que uma só conta se julgasse" (RTP, de 20/12/1883, p.46)

A partir de 1881, com a criação de uma Quarta Seção na Contadoria do Tesouro dedicada especialmente a essa tarefa, ela começou efetivamente a ser realizada. Isto não significa que os problemas estivessem solucionados e as contas postas em dia, mas apenas que "d'ora em diante ninguém poderá dizer com justiça que a responsabilidade com a Fazenda Provincial é indefinida" (RTP, de 20/12/1883, p.46). O trabalho desenvolvia-se lentamente; eram liquidadas, em média, 19 contas por ano e somente 2 eram julgadas definitivamente. Tinha-se também que atender a casos prioritários, como o do Coletor de Itapeva da Faxina Luiz Fiusa de Carvalho, que havia deixado de recolher ao Tesouro Rs. 7:000\$000 referentes ao 1º trimestre de 1884-1885, estava com prisão decretada e foragido.

Apressar a tarefa tornou-se imprescindível após o art. 15 da lei nº 95, de 11 de abril de 1887, que mandou cessar a responsabilidade dos Exatores 5 anos após sua morte ou exoneração.

¹⁰ Entre elas, citamos as estabelecidas pelas leis nº 10, de 7 de maio de 1851 (art. 7), nº 30, de 10 de maio de 1854 (art. 40), nº 54, de 20 de abril de 1866, e as Instruções do Inspetor do Tesouro Provincial, de 9 de maio de 1866.

As duas maiores dificuldades eram o afastamento constante dos funcionários mais habilitados da Quarta Seção para Comissões Especiais e a completa desorganização do Arquivo do Tesouro. O prejuízo que tal desorganização acarretava aos trabalhos da repartição foram comentados de forma contundente pelo Contador, já em 1894:

Conservaram-se, é certo, bem arrumados os livros e papeis nas prateleiras e estantes do archivo; mas essa conservação fazia-se sem ordem e sem methodo, de forma que, para encontrar-se um livro ou papel que pudesse fornecer os esclarecimentos desejados, gastavam-se horas e dias de trabalho e muitas vezes improficuamente. (RTP, de 10/03/1894, p.154)

O Contador chegou a elaborar um plano segundo o qual seriam reorganizados os documentos, mas sua execução, apesar da insistência do Tesouro sobre a importância desse trabalho, só foi autorizado já pelo Governo republicano, no final de 1889. Realizaram o serviço, por empreitada, fora das horas de expediente, os funcionários Lino Gonçalves Peres, Luiz Augusto de Araujo e Antonio Augusto de Araujo Filho.

A partir daí, o trabalho avançou, realizado fora do horário de expediente pelos próprios funcionários do Tesouro, com gratificação especial. Mesmo assim, em 1894, restavam para serem liquidadas as contas dos Exatores em exercício.

A cobrança da dívida ativa foi outra questão à qual se procurou dar solução nos anos 1880. Pela portaria nº 10-A, de 8 de janeiro de 1883, o Governo mandou proceder à liquidação da dívida anterior a 1881-1882 fora do horário de expediente, por uma equipe de funcionários escolhidos pelo Contador entre os mais idôneos e sob sua supervisão. Seriam liquidados primeiro os exercícios de 1873-1874 a 1880-1881, cuja cobrança tinha maior chance de ser efetuada com sucesso, e depois a dos exercícios anteriores. Feita a liquidação e a relação dos devedores com as respectivas certidões de dívida, seria tentada a cobrança amigável, e, caso não fosse bem sucedida, a executiva.

No fim de 1883, já estavam liquidadas as dívidas dos impostos lançados referentes ao período prioritário e as dívidas não pagas amigavelmente, nas mãos do procurador Fiscal para cobrança. E esperava-se que, com a adoção do mesmo sistema da Fazenda Geral, que mandava

virem as dívidas liquidadas das Estações, o processo se tornasse, a partir de 1882, bem mais rápido.

A dívida ativa da Província de 1844-1845 a 1882-1883 era de Rs. 300:369\$306, dos quais haviam sido pagos Rs. 49:338\$302. Mesmo representando pouco em relação ao total da dívida, foi motivo de otimismo para o Tesouro, que jamais havia atingido, na cobrança, cifra parecida. Acreditava que isso faria desaparecer dos Coletores a impressão de impunidade, "a convicção em que se achão de que tarde ou nunca terão de responder por sua impontualidade" (RTP, de 26/12/1885, p.25)

A maior dificuldade para cobrança vinha da relutância da maioria dos Exatores em proceder à cobrança executiva a partir dos mandados obtidos e a eles remetidos pela Seção do Contencioso.

Realmente é de lamentar-se que nem todos os exactores saibam ou queiram compreender o alcance da effectividade desta cobrança para a arrecadação dos impostos no tempo devido, e que, ou por incuria ou por considerações que o seu cargo lhes não permite, deixam perecer o interesse publico confiado a sua guarda. (RTP, de 20/12/1887, p.15)

Essa relutância estaria também ou principalmente relacionada com a vinculação dos Exatores a interesses dos contribuintes locais? De qualquer modo, o Inspetor continuaria a expedir-lhes ordens a esse respeito "até que a improficuidade dellas me indique a necessidade de medidas extremas". (RTP, de 20/12/1887, p.15)

No que se referia aos exercícios anteriores a 1873-1874, estava ajuizado o correspondente a Rs. 37:559\$800 do total de Rs. 65:475\$455, e cada vez ia se tornando mais improdutivo fazê-lo em razão do tempo decorrido. A importância de 1844-1845 já estava perdida para a Província, pois prescrevera.

Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foi deposto o Presidente da Província José Vieira Couto de Magalhães e constituído o Governo Provisório do Estado, composto por Prudente de Moraes, Rangel Pestana e pelo Coronel Joaquim de Souza Mursa.

Imediatamente, Pedro Gonçalves Dente, Inspetor interino do Tesouro desde maio daquele ano, reuniu todas as informações essenciais ao controle das finanças do Estado e apresentou-se, no dia 18 de novembro, com todos os funcionários do Tesouro, ao Governo Provisório, para entregar-lhe essas informações e um manifesto de adesão à República e fidelidade ao novo Governo, assinado por ele e por seus subordinados. Nessa ocasião, foi informado por Prudente de Moraes da escolha de José Alves de Cerqueira César para o cargo de Inspetor do Tesouro do Estado, que tomou posse a 20 de novembro.

Nesse mesmo dia 18, o Inspetor interino enviou circular informando a todos os Exatores sobre a mudança do regime político, a constituição do Governo Provisório e a entrega a ele do manifesto de adesão, e mandando, de acordo com as ordens do Governo, que, continuando a ser observada, naquele momento, a legislação em vigor para a receita e a despesa, se alterasse a fórmula de tratamento na correspondência, e fossem trocadas as expressões "Província" e "provincial" por "Estado", riscando-se o escudo de armas do Império em todos os documentos. Ordenava também que o recebimento da circular fosse imediatamente acusado e acompanhado do manifesto de adesão ao novo regime.

Tais medidas fornecem indícios de que a primeira preocupação do novo Governo não era tanto de ordem administrativa, mas sim de afirmação política.

O decreto federal nº 7, de 20 de novembro de 1889, oficializou a dissolução das Assembléias Provinciais e deu, até a promulgação da Constituição da República, as seguintes

atribuições aos Governadores dos Estados no que se referia à Fazenda: fixar a despesa pública do Estado, criar e arrecadar os impostos para ela necessários, contanto que eles não prejudicassem as imposições gerais dos Estados Unidos do Brasil; fiscalizar o emprego das rendas públicas do Estado e as contas de sua despesa.

Se em 1888, as bases para reforma do Tesouro já haviam sido consideradas inadequadas, tanto mais o eram depois da passagem para o regime republicano, pois, com a autonomia concedida aos Estados pela Constituição Federal, o Tesouro tornou-se "o centro de toda a fiscalização da receita e despesa do Estado". (RTP, de 10/03/1894, p.167) Na verdade, o Tesouro já ocupava antes essa posição central, o que diferia era o grau de autonomia da Província.

Pedro Gonçalves Dente recebeu do Governo a incumbência de propor a reestruturação do Tesouro do Estado, com base na do Tesouro Federal, proposta encaminhada em 22 de dezembro de 1890. Com relação às Estações Arrecadadoras, fazia um balanço do que fora sua situação até aquele momento:

É pessimo o systema que nos está regendo. Existem espalhadas pelo interior do Estado perto de cem estações, não contando as respectivas agencias, todas na sua maior parte geridas por cidadãos que, conquanto honestos (e muitos afiançados), não têm a menor idéia do serviço de que são encarregados. Debalde o Thesouro expede anualmente circulars e instruções, dá modelos e manda livros convenientemente riscados; os trabalhos que são remetidos da maior parte das estações arrecadadoras são verdadeiras monstruosidades, vêm errados, mal organizados, confundidos os títulos de receita, mal processados os documentos de despesa. (RTP, de 10/03/1894, p.179)

Além da falta de preparo dos Exatores e até como uma de suas causas, o Contador apontava um problema que só então, com a mudança de regime, foi citado: a vinculação das nomeações (e demissões) dos Exatores aos interesses partidários locais ou regionais.

Constantemente, no regimem decahido, faziam-se verdadeiras derrubadas no pessoal da arrecadação das rendas, a medida que se sucediam os velhos partidos na governação publica.

O mal que esta abominavel pratica trazia ao serviço publico era incalculavel, difficultando sobre modo o serviço do Thesouro; pois não verem-se demittidos Collectores e Escrivães, que pela longa pratica do serviço já começavam a comprehender os deveres de seus cargos, que eram entregues a pessoas completamente bisonhas, sem outro motivo que a côr politica. (RTP, de 10/03/1894, p.179)

Insistiu na reestruturação da Recebedoria da Capital, transformando-a em uma Seção do Tesouro do Estado, assim como a da Mesa de Rendas de Santos, elevando-a a Recebedoria. As demais Estações seriam extintas e substituídas por Recebedorias, instaladas nas sedes dos novos distritos fiscais nos quais se dividiria o Estado; os critérios de escolha de tais sedes seriam estabelecidos em lei.¹¹

Sob as bases apresentadas pelo Contador, o Tesouro do Estado foi reestruturado pelo decreto estadual nº 29, de 1 de março de 1892, de acordo com a autorização dada pelos arts. 18 e 41 da lei estadual nº 15, de 11 de novembro de 1891, decreto esse aprovado pela lei nº 63, de 17 de agosto de 1892. Por ato de 11 de março de 1892, o Governo Estadual instalou a Secretaria de Estado da Fazenda - à qual ficou subordinado o Tesouro - e nomeou seu pessoal. (ver anexo II)

As questões gerais aqui abordadas especificam-se, a seguir, em cada tributo, eixo ao redor do qual constituímos os verbetes.

¹¹ Esses dados foram baseados, sobretudo, no primeiro relatório do Tesouro após a proclamação da República. Elaborado mais de 4 anos depois, abrangendo, inclusive, o último ano do período imperial, para o qual não foi feito relatório, pois sua elaboração se daria exatamente no momento da mudança de regime, constitui uma síntese riquíssima desses anos de transição.