

HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Sob a direção de SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA,
assistido por PEDRO MOACYR CAMPOS.

TOMO II

O BRASIL MONÁRQUICO

Volume 6

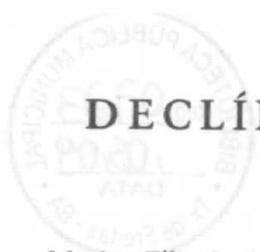
DECLÍNIO E QUEDA DO IMPÉRIO

POR

Myrian Ellis, José R. de Araújo Filho, Nícia Vilela Luz, Odilon Nogueira de Matos,
Guilherme Deveza, Alice P. Canabrava, Richard Graham, Antônia F. de Almeida Wright,
Joel Serrão, Pedro Moacyr Campos, John Schulz, Antônio de Sousa Júnior,
Eurípedes Simões de Paula, Jeanne Berrance de Castro, Roque Spencer M. de Barros,
Maria José Garcia Werebe

Introdução geral

Sérgio Buarque de Holanda



CAPÍTULO IV

POLÍTICA TRIBUTÁRIA
NO PERÍODO IMPERIAL

Antecedentes **A**O SER proclamada a Independência do Brasil, herdava o país defeituoso sistema tributário, a que se unia a precariedade da organização administrativa, sobretudo no setor fiscal. Não obstante o sentido figurado da frase, grande dose de verdade havia na afirmativa que o então Príncipe Regente Constitucional fizera, dias antes do grito do Ipiranga, de que Portugal, em suas relações com a antiga colônia, queria “que os brasileiros pagassem até o ar que respiravam e a terra que pisavam”.¹ Mas, por outro lado, não deixava de ser altamente imaginosa a promessa por ele também feita, na mesma ocasião, segundo a qual os brasileiros teriam um sistema de impostos que respeitaria “os suores da agricultura, os trabalhos da indústria, os perigos da navegação e a liberdade do comércio”, sistema esse tão “claro e harmonioso” que facilitaria “o emprego e a circulação dos cabedais” desvendando “o escuro labirinto das finanças”, que não permitia ao cidadão “lobrigar o rasto do emprego que se dava às rendas da Nação”.²

Na realidade, os direitos aduaneiros de entrada, tolhidos em sua maior área de incidência pelo tratado de comércio e navegação assinado em 1810 entre a Inglaterra e Portugal, a cujos súditos foram concedidos, em 1818, idênticos favores alfandegários, é que constituíam, então, numa predominância que se manteria durante todo o Império, a principal fonte de receita pública. Mas desde a abertura dos portos do Brasil ao comércio direto estrangeiro, pela carta régia de 28 de janeiro de 1808, vários tributos,

¹ Manifesto do Príncipe Regente do Reino do Brasil aos Governos e Nações Amigas – de 6 de agosto de 1822.

² Manifesto de Sua Alteza Real o Príncipe Regente Constitucional, Defensor Perpétuo do Reino do Brasil aos Povos deste Reino – de 1º de agosto de 1822.

a maioria dos quais tinha suas raízes em remota legislação colonial, foram criados ou reformulados, para ocorrer às urgências do Erário. Uns eram de caráter geral, outros de aplicação local, sendo utilizados, não raro, em favor apenas de determinadas instituições ou serviços. Era o caso, por exemplo, dos impostos criados por decreto de 13 de maio de 1809, para prover às despesas da Divisão Militar da Guarda da Polícia e da iluminação da cidade do Rio de Janeiro, pelo qual se vê que mesmo as licenças para pedir esmolas não eram concedidas gratuitamente.

Quadro tributário em 1822 Não resta dúvida, entretanto, de que os bens de consumo, seja através dos direitos aduaneiros, seja através de outros tributos internos, que repercutiam, naturalmente, no preço das mercadorias, é que suportavam a maior carga fiscal, ao lado de singelas tentativas de tributação da riqueza ou de suas manifestações exteriores. Assim, o quadro tributário que o Brasil nos oferece, no ano de 1822, pode ser delineado, na ordem de importância das contribuições que o compunham, da seguinte forma:

I – direitos aduaneiros de entrada, cobrados à razão de 15% sobre o valor oficial, estabelecido em pauta alfandegária, das mercadorias de procedência portuguesa e inglesa, e de 24% sobre o valor oficial dos artigos de outras origens, excluídos tanto de uma quanto de outra taxa os vinhos, licores, azeite e vinagres, cujos direitos de importação eram cobrados de acordo com tabela especial, baixada com o alvará de 25 de abril de 1818; nas alfândegas eram arrecadados, ainda, os direitos de entrada de escravos e, entre outras contribuições de menor vulto, os direitos de baldeação, os de guarda-costa, os de reexportação e o imposto de ancoragem dos navios estrangeiros;

II – dízimos, em que incorriam os gêneros de cultura e criação de todas as províncias, e para cuja cobrança, antes feita por administração ou por contrato de arrematação, com grave prejuízo e vexame dos contribuintes, o decreto de 16 de abril de 1821 estabeleceu novas regras;

III – imposto de exportação representado pela taxa de 2%; sobre todos os gêneros não sujeitos a qualquer outro subsídio ou direito de saída, na forma do alvará de 25 de abril de 1818;

IV – décima sobre o rendimento líquido anual dos prédios urbanos, ou sobre o valor do aluguel arbitrado, no caso de neles morarem seus donos; foi criada pelo alvará de 27 de junho de 1808 e ampliada por outro de 3 de junho de 1809;

V – sisa cobrada à razão de 10% sobre o valor de todas as compras, vendas e arrematações de bens de raiz, conforme também dispunha o alvará de 3 de junho de 1809;

VI – novo imposto de carne verde, estabelecido pelo alvará de 3 de junho de 1809, e que era constituído pela contribuição de cinco réis em cada arratel de carne fresca de vaca;

VII – imposto conhecido como “subsídio literário”, pois destinava-se ao pagamento dos mestres-escolas, originariamente instituído pela carta régia de 10 de novembro de 1772, e que, no Brasil, corresponderia a um real em cada arratel de carne verde que se cortasse nos açougues, e a 10 réis em canada de aguardente da terra; nos termos da carta régia de 25 de agosto de 1805, a contribuição sobre a carne passou a ser de 320 réis sobre cada rês abatida, e a da aguardente para 10 réis por medida, regulada esta pela canada de Lisboa;

VIII – impostos sobre aguardente de consumo, fixados em decreto de 30 de agosto de 1813 e alvará de 30 de maio de 1820;

IX – imposto sobre seges, lojas e embarcações, conhecido também como “imposto do Banco”, pois fora criado por alvará de 20 de outubro de 1812 para, com o seu resultado, constituir-se a cota da Fazenda Real no capital do Banco do Brasil;

X – imposto sobre o tabaco de corda, cobrado na base de 400 réis por arroba, de conformidade com o alvará de 28 de maio de 1808;

XI – novos e velhos direitos, que remontavam à antiga legislação portuguesa e de que eram vários os atos regulamentares, direitos esses pagos para o provimento de empregos e de outros títulos expedidos pelas autoridades gerais e provinciais;

XII – direitos sobre os escravos que se despachavam para as minas, velha contribuição decorrente do alvará de 3 de março de 1770 e que passou a ser cobrada na forma estabelecida pelo decreto de 20 de agosto de 1808;

XIII – imposto do selo do papel e décima das heranças e legados, ambos regulados por alvará de 17 de junho de 1809;

XIV – meia sisa dos escravos ladinos, assim entendidos, como expõe o alvará de 3 de junho de 1809, que criou este imposto, “todos aqueles que não são havidos por compra feita aos negociantes de negros novos e que entram pela primeira vez no país, transportados da Costa de África”;

XV – contribuições diversas, como taxas dos correios, dízimos de chancelaria, terças de ofícios, direitos de portagem, pedágios, taxas de trânsito entre as províncias, cobradas, não raro, pelas autoridades locais.

Como se vê, amplo era o raio de ação do fisco ao liberar-se o Brasil da tutela portuguesa, embora os resultados financeiros não correspondessem à amplitude do campo tributário, nem a repercussão desses impostos ou os favores fiscais esporadicamente concedidos pudessem concorrer de forma especial para o desenvolvimento do país. E ao sistema, cuja rentabilidade provinha em sua maior parte dos impostos indiretos, faltava o sentido de equidade na distribuição dos encargos públicos, o que a décima urbana – tributo aplicado sobre um rendimento líquido, teoricamente a ser pago pelo proprietário do imóvel – poderia, de certo modo, atenuar.

*
* *

*Primeira reforma
aduaneira do Brasil
independente*

O primeiro ato importante, de natureza fiscal, expedido por D. Pedro I, em evidente represália política, foi o decreto de 30 de dezembro de 1822, que mandava sujeitar os gêneros de indústria e manufatura portuguesa aos direitos de 24% de importação; admitia a entrada do rapé estrangeiro em geral, mediante o pagamento do mesmo imposto, salvo o de produção inglesa, que incorria apenas em 15%, de conformidade com o tratado de comércio de 1810; e, finalmente, estabelecia taxas fixas em mil-réis para os gêneros denominados molhados. Agora, e por alguns anos ainda, ficaria a Inglaterra em situação de absoluto privilégio em suas relações mercantis com o Brasil, pois voltara a usufruir sozinha o tratamento de nação mais favorecida.

*Precariedade
financeira*

A Martim Francisco Ribeiro de Andrada que, como primeiro Ministro da Fazenda do Brasil independente, procurara pôr em ordem as combalidas finanças a seu cargo, reorganizando, sobretudo, os serviços de arrecadação, sucedeu Manuel Jacinto Nogueira da Gama, o qual, em exposição datada de 26 de setembro de 1823, apresentava ao Imperador o estado em que encontrara a Fazenda Pública e que não era dos mais animadores.

Mas da precariedade de recursos do nascente Império, em luta ainda com a ex-metrópole, dá bom testemunho a circular expedida em 12 de janeiro de 1824 à administração das já extenuadas províncias, em que o novo Ministro da Fazenda, Mariano José Pereira da Fonseca, recomendava que elas, após satisfeitas as despesas necessárias à sua manutenção, concorressem com a maior porção possível de sua renda pública para os gastos extraordinários que a nação enfrentava para a defesa e reconhecimento de

sua independência. É verdade que apelar para a criação de novos impostos, dada a impossibilidade de aumentar substancialmente os direitos alfandegários em face do regime aduaneiro vigente, seria mais difícil, sem dúvida, do que recorrer ao crédito externo ou às emissões de papel-moeda através do Banco do Brasil, expedientes logo postos em execução.

Política tributária da Constituição de 1824

Outorgada em 25 de março de 1824, a Carta Magna do Império, após a dissolução da Assembléia Constituinte, declarava ela em seu artigo 179, número 15:

“Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres.”

Tratava-se, como se vê, de adiantado princípio de política tributária que muito se aproximava dos dispositivos da Constituição Francesa de 1791 ou da Carta Constitucional de 1814, sobre idêntica matéria, e que, a ser observado, implicaria a reforma completa do sistema fiscal brasileiro então em vigor. Mas, como não poderia deixar de ser, tal preceito ficou apenas na letra da lei, o que, aliás – em face da estrutura socioeconômica do país – não depõe demasiadamente contra os financistas da época, nem mesmo daqueles que os sucederam.

É de notar, ainda, que a Constituição de 1824, ao criar, pelo seu artigo 72, um Conselho Geral em cada Província, não conferiu àqueles órgãos competência para legislar sobre imposições fiscais, cuja iniciativa, nos termos do artigo 36, era atribuição privativa da Câmara dos Deputados.

Reconhecimento da Independência do Brasil e os tratados de comércio

E na Europa continuavam as negociações para o reconhecimento do novo Império, a que Portugal opunha tenaz resistência, só vencida quando a Grã-Bretanha se dispôs a precedê-lo nesse ato, ao ver ameaçada a renovação pelo Brasil do tratado de comércio de 1810, prestes a terminar. E, agora, desenvolvia a França também hábil luta diplomática, resolvida a conquistar as mesmas vantagens aduaneiras que sua antiga competidora comercial aqui desfrutava. Mas Portugal acabou reconhecendo o Brasil como Império independente, em tratado de paz e aliança assinado em 29 de agosto de 1825, o qual restabeleceu as relações comerciais entre as duas nações, cujas mercadorias ficaram, reciprocamente, sujeitas aos direitos de 15%. E por tratado de amizade, navegação e comércio firmado entre a França e o Brasil em 8 de janeiro de 1826, complementado pelos artigos adicionais de 7 de junho do mesmo ano, passaram as

mercadorias daquele país, mas sem a cláusula de reciprocidade, a pagar nos portos brasileiros os direitos também de 15%, idênticos, portanto, aos que a Inglaterra vinha usufruindo desde 1810 e que foram renovados no tratado com ela assinado em 17 de agosto de 1827. E, ainda em 1827, firmaram também tratados de comércio com o Brasil a Áustria, a Prússia, as Cidades Hanseáticas, pelos quais ficaram seus artigos igualmente sujeitos aos direitos de entrada estabelecidos para a nação mais favorecida. No ano imediato, eram ratificados, com idênticos favores, acordos comerciais com a Dinamarca, Países Baixos e Estados Unidos da América, cujo Governo, com o recebimento oficial de Silvestre Rebelo em 26 de maio de 1824, como Encarregado de Negócios do Brasil, fora o primeiro a reconhecer a Independência do Império.

Mas a assinatura dos tratados de comércio anteriores ao convencionado com os Estados Unidos, que, evidentemente, envolviam matéria tributária, instituindo privilégios em favor de determinadas nações, irritara sobretudo a Câmara dos Deputados, que se julgava diminuída em suas prerrogativas constitucionais. Daí, para cortar o mal pela raiz, a lei de 24 de setembro de 1828, em cuja elaboração Bernardo Pereira de Vasconcelos tivera papel preponderante, a qual em seu artigo 1º estipulava:

“Os direitos de importação de quaisquer mercadorias, e gêneros estrangeiros, ficam geralmente taxados para todas as nações em quinze por cento, sem distinção de importadores, enquanto uma lei não regular o contrário.”

A realidade dos fatos, entretanto, é que essa política liberal não iria alterar substancialmente as diretrizes do mercado consumidor brasileiro, que continuaria a depender, por muitos anos, em larga escala, dos fornecimentos da Grã-Bretanha.

Primeira lei orçamentária no Império

Não obstante algumas providências de ordem administrativa adotadas pelo Governo, no sentido de melhorar a arrecadação e fiscalização dos tributos, faltava a elas a necessária sistematização, do que decorriam, sem dúvida, as dilapidações e extravios a que se referia D. Pedro I, na fala com que abriu a Assembléia Geral de 3 de maio de 1827. E o passo inicial para “um sistema de finanças bem organizado” que o Imperador reclamava foi a votação da primeira lei de orçamento de 14 de novembro do mesmo ano, a qual, embora se referisse apenas ao Tesouro Público na Corte e Província do Rio de Janeiro, não deixava de traçar algumas normas em relação à receita e

despesa das demais províncias. E por circular de 17 de dezembro, também de 1827, dirigia-se Miguel Calmon du Pin e Almeida, recém-nomeado Ministro da Fazenda, às Juntas das Províncias determinando a remessa ao Tesouro Nacional de relação circunstanciada não só de todos os “tributos e impostos”, que ali se arrecadavam, como da despesa geral, “dividida pelas classes eclesiástica, civil, militar e naval”. Dois dias depois, voltava ele a pedir em nova circular, desta vez dirigida aos próprios Presidentes das Províncias, informação minuciosa de todos os impostos “mais gravosos aos contribuintes e por isso mais nocivos ao desenvolvimento da riqueza pública”, com indicação do meio mais suave e econômico de fazer sua arrecadação.

E o parlamentar Bernardo Pereira de Vasconcelos fazia acerbas críticas aos impostos existentes, analisando-os, sobretudo, pelos danosos efeitos que, a seu ver, causavam à província de onde era natural e que considerava “a mais pobre do Império”. Isto em sua famosa “Carta aos Senhores Eleitores da Província de Minas Gerais”, de dezembro de 1827, e em seu “Parecer sobre o sistema tributário”, de abril de 1828. E em ambos os documentos – releve observar – invocava o político mineiro, para fortalecer sua argumentação, o preceito constitucional de que todos deveriam concorrer para as despesas do Estado na proporção de seus haveres.

*Ensaio para a tributação
dos lucros das pessoas
jurídicas*

É interessante notar que, ainda no ano de 1827, José Clemente Pereira apresentara na Câmara dos Deputados, em sessão de 16 de agosto, projeto de lei, que não chegou a ser aprovado, tributando, com dez por cento, os rendimentos líquidos de “todas as companhias, ou associações de homens de comércio ou acionistas, cujos rendimentos provêm do manejo de capitais em fundos ou crédito ou da sua agência”, taxa essa que seria aplicada, se não fossem apurados dividendos, sobre o rendimento presumível, que corresponderia a seis por cento do capital da empresa. Tratava-se, pois, da primeira tentativa de tributação dos lucros das pessoas jurídicas em nosso país, que só bem mais tarde seria introduzida no sistema fiscal brasileiro.

Evolução orçamentária

Apesar de a lei de 8 de outubro de 1828, que, aliás, alterou a contagem do ano financeiro, até então coincidente com o ano civil, para 1º de julho a 30 de junho, já apresentar características definidas de ordem orçamentária para todo o Império, foi a

de 15 de dezembro de 1830 que primeiro especificou a despesa, Província por Província, assim como a que competia a cada Ministério, estimando a receita, porém, numa importância única, sem discriminação das contribuições públicas que para ela concorriam.

Mas a disciplina orçamental levava, indubitavelmente, ao melhor conhecimento do sistema tributário e de seus efeitos, quer nas finanças, quer na economia do país. E, já na Regência Provisória, o Ministro da Fazenda, José Inácio Borges, ao apontar em relatório apresentado à Assembléia Legislativa, em maio de 1831, as incongruências e falta de equilíbrio dos tributos então vigentes, observava que o açúcar era taxado cinco vezes, a aguardente oito, o tabaco e a criação de gado seis, o algodão três, sem contar o imposto de exportação e a contribuição a favor da Junta do Comércio e da Polícia em que alguns desses gêneros incorriam. Daí a necessidade, dizia ele, “de acabarmos com tais anomalias, e estabelecer as nossas rendas debaixo de um sistema de justiça e regularidade apropriado à nossa civilização e indústria”.

É de particular interesse, pois, a lei de 15 de novembro de 1831, a qual, ao orçar a receita e fixar a despesa para o ano financeiro de 1832-1833, introduziu amplas modificações no sistema tributário, não só suprimindo impostos, como alterando ou criando outros. E destas alterações a mais importante seria, certamente, se viesse a ser respeitada, a abolição de “todas as imposições de qualquer denominação sobre a importação e exportação de gêneros e mercadorias transportadas de umas para outras Províncias do Império, tanto nos portos de mar, como nos portos secos e registros”. É de notar que a mesma lei isentava de direitos de importação os livros e as máquinas que ainda não estivessem em uso nas Províncias.

Coube a Bernardo Pereira de Vasconcelos que, em julho de 1831, sucedeu a José Inácio Borges na pasta da Fazenda, proceder a mais largo exame, em seu relatório de 1832, da precária situação financeira do Império, após as freqüentes comoções políticas que havia sofrido até a abdicação de D. Pedro I e em virtude das quais “todos os trabalhos úteis, todos os serviços produtivos caíram em mortal torpor”. E com toda a severidade, como era de seu feitio, discorria ela sobre o sistema fiscal que o contribuinte brasileiro enfrentava, indicando as providências que tomara e as que ainda se impunham para corrigir-lhe os malefícios. Aliás, a lei de 4 de outubro de 1831, na organização que deu ao Tesouro Público, incluiu entre suas atribuições – o que traduzia um estado de espírito dos homens que vinham ocupando o Ministério da Fazenda – a de “observar os efeitos, que produzem, ou vierem a produzir os tributos ora existentes,

ou que para o futuro se derramarem sobre os diversos ramos de riqueza nacional e propor a tais respeitos o que entender mais vantajoso à prosperidade da nação”.

*Receita Geral e
Receita Provincial*

Embora as leis orçamentárias se aperfeiçoassem de ano para ano, na parte da despesa, quer geral, quer provincial, os componentes da receita continuavam a ser apresentados de forma fragmentária, não permitindo ao contribuinte brasileiro a visão completa do modo como era onerado. Daí a importância da lei de 24 de outubro de 1832, que orçou a receita e fixou a despesa para o ano financeiro de 1833-1834. Nesta lei aparecem, pela primeira vez, as “Rendas Públicas” divididas em “Receita Geral” e “Receita Provincial”; sob a receita geral enfileiravam-se os vários itens que a compunham, mas quanto à receita provincial limitou-se a lei a dizer que lhe pertenciam “todos os impostos ora existentes não compreendidos na receita geral”.

Releva observar que as províncias não gozavam ainda de autonomia orçamentária, limitada, como se encontrava, sua ação pela Carta Magna de 1824. A receita e despesa provinciais teriam de ser estabelecidas pelos Conselhos Gerais, com base em proposta dos Presidentes das Províncias, para envio dos respectivos orçamentos à Câmara dos Deputados, por intermédio do Ministro da Fazenda, a fim de serem corrigidos e aprovados pela Assembléia Geral.

*O Ato Adicional e
suas diretrizes de
natureza tributária*

Eis, porém, que a Constituição é reformada pela lei de 12 de agosto de 1834, o famoso Ato Adicional. Substituídos os Conselhos Gerais pelas Assembléias Provinciais, ficaram estas autorizadas, entre outras atribuições, a legislar “sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários”, contanto que estes não prejudicassem as “imposições gerais do Estado”. Era-lhes defeso, porém, legislar sobre impostos de importação. Mas o certo é que, não obstante a autonomia política outorgada às Províncias, bem restrito continuou o âmbito de ação, no setor tributário, de suas assembléias legislativas, uma vez que as leis orçamentárias anteriores ao Ato Adicional já haviam assente o que pertencia à Receita Geral e que representava quase tudo quanto vinha sendo taxado nos diferentes ramos de atividades.

*Discriminação das
rendas gerais e
provinciais*

E a situação de penúria fiscal em que permaneceram as Províncias, com graves reflexos em sua economia, mais clara ficou na Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, onde, além das imposições pertencentes à Renda Geral do Império, aparecem, discriminadamente, as fontes de receita do Município do Rio de Janeiro. Ora, estas rendas que, no caso particular daquele Município, ficaram integradas na Receita Geral, segundo a Lei Orçamentária nº 38, de 3 de outubro de 1834, é que correspondiam, praticamente, à competência tributária das demais Províncias, como a seguir se vê:

- I – donativo e terças partes de ofícios;
- II – selo de heranças e legados;
- III – emolumentos da Polícia;
- IV – décima dos prédios urbanos;
- V – dízimo de exportação;
- VI – imposto das casas de leilão e modas;
- VII – imposto de 20% no consumo de aguardente da terra;
- VIII – imposto sobre o gado de consumo;
- IX – meia sisa dos escravos.

E às Províncias coube, ainda, o “rendimento do evento”, que outra coisa não era senão o produto da venda de gado, bestas ou escravos encontrados sem ser conhecido o seu dono.

Quanto à Renda Geral, excluídos os itens que correspondiam, propriamente, à receita industrial ou patrimonial, verifica-se que as contribuições públicas a ela subordinadas, nos termos da referida Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, eram as seguintes, algumas delas aqui indicadas englobadamente:

- I – direitos de importação cobrados à razão de 15% sobre todas as mercadorias, com exceção da pólvora que pagava 50% e do chá que passou a incorrer em 30%, e de algumas isentas; havia, ainda, diversas contribuições aduaneiras, como de baldeação, reexportação, expediente, ancoragem, armazenagem e prêmios dos assinados;
- II – direitos de exportação, cobrados na base de 2%, 7% e 20%, estes sobre os couros da Província de S. Pedro do Rio Grande do Sul, mas reduzidos no ano seguinte a 15%;
- III – direitos de 15% na compra de embarcações estrangeiras;
- IV – impostos sobre a mineração do ouro;

- V – sisa dos bens de raiz;
- VI – imposto sobre lojas abertas;
- VII – imposto sobre seges;
- VIII – imposto de 5% na venda de embarcações nacionais;
- IX – imposto do selo dos papéis;
- X – imposto sobre os escravos;
- XI – décima urbana adicional;
- XII – segunda décima das corporações de mão morta;
- XIII – dízima da chancelaria; novos e velhos direitos dos empregos gerais, bem como outras taxas e emolumentos.

*
* *

*Sistema tributário
do Segundo Reinado*

Ao ser iniciado o Segundo Reinado, o sistema tributário, que lhe deixava a Regência, não diferia substancialmente do que acabamos de apresentar. Vale observar que para a receita auferida no ano financeiro de 1840-1841, na área das rendas gerais, a qual atingira o total de 18.675 contos de réis, o imposto de importação contribuiu com 12.096 contos de réis (64%) e o de exportação, com 2.959 contos de réis (16%). Quanto aos demais tributos, nem a arrecadação do mais importante deles – a sisa dos bens de raiz – chegou à cifra dos 800 contos de réis. E as Províncias, por seu lado, dentro dos limitados recursos de que dispunham, em que sobressaíam ora os dízimos, ora a décima urbana ou o imposto sobre a aguardente, segundo a estrutura econômica de cada uma, não viam outro caminho, para atenuar suas dificuldades financeiras, senão invadir, amiúde, o campo de tributação do Governo Central.

Mas às vésperas da Maioridade de D. Pedro II, Manuel Alves Branco, Ministro da Fazenda, ao expor, em seu relatório de maio de 1840 à Assembléia Geral Legislativa, várias medidas tomadas e a tomar para a arrecadação dos impostos vigentes, em grande parte objeto de acintosa fraude, entendia que o equilíbrio da receita com a despesa só seria possível mediante o aumento dos direitos de importação. E “para o aumento da cota de importação”, afirmava ele, “temos a mais feliz oportunidade, porquanto acabando o tratado com os Estados Unidos a 17 de novembro do corrente ano de 1840; o da Holanda e Bélgica, em 18 de abril de 1841, no ano da lei (orçamentária) agora proposta apenas existirá ainda o da Grã-Bretanha, que contudo tem de findar nele, isto é, em 15 de novembro

de 1842”. Entretanto, o tratado de comércio com a Inglaterra, que era o que realmente pesava pelo vulto das mercadorias de procedência britânica que entravam no Brasil, só veio a ser considerado vencido em 1844, em virtude de divergências de interpretação.

E os déficits continuavam a atormentar os gestores das finanças do Império, que não obtinham do defeituoso sistema fiscal em vigor os recursos de que necessitavam para fazer face às crescentes despesas públicas, agravadas pelas comoções políticas que freqüentemente abalavam o país.

Tarifa Alves Branco Mas a Lei nº 243, de 30 de novembro de 1841, que orçou a receita para o exercício de 1842-1843, na gestão de Miguel Calmon Du Pin e Almeida, como Ministro da Fazenda, já autorizava o Governo, entre outras providências, para cobrir o déficit previsto, a “cobrar por meio de uma nova tarifa, que organizará para as Alfândegas, logo que findem os Tratados em vigor, direitos de importação, cujo mínimo seja de 2% e o máximo de 60%”. E de acordo com esta autorização, que foi reiterada na lei orçamentária do ano seguinte, é que veio a ser baixada, por decreto de 12 de agosto de 1844, nova tarifa para as Alfândegas do Brasil, a que ficou desde então ligado o nome de Manuel Alves Branco, que pela terceira vez se encontrava à frente da pasta da Fazenda.

A nova pauta alfandegária, que entrou em vigor em 11 de novembro de 1844, elevava a 30% os direitos da maioria dos artigos, instituindo taxas não só inferiores, que variavam de 2% a 25%, como superiores, que se situavam entre 40% e 60%, as quais recaíam “sobre as mercadorias estrangeiras que já são produzidas entre nós”, como esclarecia Alves Branco no relatório que apresentou à Assembléia Geral Legislativa, em maio de 1845, onde expunha os fundamentos de tal reforma.

Era importante passo, sem dúvida, no sentido de uma política aduaneira que não tinha em vista apenas a obtenção de maiores recursos financeiros, mas que procurava, também, incentivar, quer o trabalho, quer a indústria nacional. Partidário eloqüente do protecionismo, a respeito do qual já se manifestara em reuniões do Conselho de Estado, Alves Branco considerava a tarifa ainda pouco satisfatória sob aquele aspecto, porque lhe haviam faltado tempo e meios para melhor obra. E dizia ele: “É de mister que com fé firme nos fatos, que temos ante os olhos, marchemos em demanda da indústria fabril em grande, por meio de uma tarifa anualmente aperfeiçoada, e de mais a mais acomodada ao desenvolvimento do nosso país.”

Imposto sobre vencimentos Fato interessante ainda a assinalar, em relação à Lei Orçamentária n.º 317, de 21 de outubro de 1843, que autorizara a reforma da tarifa, foi a instituição de um imposto sobre os vencimentos recebidos dos Cofres Públicos Gerais, cobrável através de taxas progressivas, que iam de 2% a 10%. Coube também a Manuel Alves Branco baixar o regulamento deste tributo, que deveria vigorar por dois anos, não tendo, porém, produzido qualquer receita, em virtude de haver sido revogado antes de começar a produzir seus efeitos. A tributação dos rendimentos do trabalho, naturalmente a mais fácil de ser introduzida, seria mais tarde renovada e viria, de fato, a constituir um dos primeiros passos para a criação, já na República, do imposto geral sobre a renda.

Aplicação da tarifa Alves Branco A tarifa Alves Branco, que seu autor calculava viesse a produzir provavelmente cerca de 18.000 contos de réis por ano, satisfazendo, assim, “se não a todo, ao menos a maior parte do déficit do Estado”, não demonstrou nos primeiros anos de sua aplicação a rentabilidade que dela se esperava. A perspectiva, aliás, da elevação dos direitos aduaneiros, como acentuava Holanda Cavalcanti, ao apresentar à Assembléia Geral Legislativa a proposta de orçamento para 1847-1848, havia promovido um “movimento acelerado” no desembaraço de mercadorias, antes que aquela reforma se concretizasse. Daí a importação geral que em 1844-1845 ultrapassara os 55 mil contos de réis, produzindo direitos no valor de 14.818 contos, haver caído, no exercício financeiro de 1845-1846, para pouco mais de 52 mil contos, embora, é verdade, os direitos aduaneiros tivessem ascendido a 15.873 contos de réis, os quais, mesmo assim, deixavam de atingir a previsão fazendária. Mas tanto este exercício como o seguinte foram dos poucos, em todo o período imperial, em que o balanço da receita e da despesa apresentou superávit.

Isenções aduaneiras Na gestão de Holanda Cavalcanti as fábricas de tecidos de algodão, nos termos do Decreto n.º 386, de 8 de agosto de 1846, foram agraciadas com diversos privilégios, entre estes a isenção, por 10 anos, dos direitos de entrada sobre máquinas, ou peças de máquinas, cujo número e qualidade o Governo determinasse, importadas para uso das mesmas fábricas.

E no ano seguinte, com Alves Branco novamente no Ministério da Fazenda, foi baixado o Decreto n.º 526, de 28 de julho, que confirmava a prática de conceder-se, de acordo com dispositivo do regulamento das alfândegas, isenção de direitos de importação sobre matérias-primas destinadas ao uso das fábricas nacionais, segundo sua grandeza e os meios que

apresentassem de desenvolvimento e prosperidade, favor esse a que fariam jus todas as que eram ou viessem a ser estabelecidas no Império.

Mas o amparo aduaneiro, com que se procurava incrementar a indústria nacional, não deixava de pôr em relevo os percalços atravessados pela agricultura, que se sentia desarmada de estímulos fiscais. Os preços dos principais artigos despachados para o exterior, declarava Joaquim Rodrigues Tôrres, como o café, o algodão, o açúcar, o arroz, haviam sofrido no mercado internacional, nos últimos 10 anos, acentuadas reduções, o que era agravado pelo crescente aumento das despesas de produção. E outro meio não havia, no entender do Ministro da Fazenda, em seu relatório de 1850, “de favorecer os principais gêneros de nossa lavoura, se não o de reduzir gradualmente, até abolir de todo, os direitos de exportação”. E embora não fosse contrário à proteção cautelosa das fábricas nacionais, achava que ela não deveria ser feita à custa e com sacrifícios da “indústria agrícola”. Expunha, então, os inconvenientes da isenção indiscriminada de que gozavam as matérias-primas, não só em virtude do desfalque de receita causado ao Tesouro, como da possibilidade de se “alimentarem por semelhante meio indústrias fictícias, cujo resultado será, antes, exaurir do que aumentar as forças produtivas do país”.

E para que o assunto fosse colocado nos devidos termos, dando-se ao Governo maior poder de intervenção no julgamento das indústrias merecedoras de proteção – cujas matérias-primas, todavia, deveriam pagar os direitos de 5% a 15%, conforme fosse “menor ou maior a facilidade de produzi-las no país” –, Rodrigues Tôrres encarregara a Seção de Fazenda do Conselho de Estado de efetuar a revisão da Tarifa, trabalho que ele reconhecia exigir sério estudo e minuciosas averiguações. Mas acabou por ser incumbida desse trabalho outra comissão composta de pessoas, conforme Rodrigues Tôrres informava em seu relatório de 1851, mais afeitas aos problemas a serem examinados para a elaboração do projeto de reforma alfandegária, segundo as principais bases por ele traçadas, que obedeciam a moderado protecionismo, sem perder de vista os aspectos fiscais da matéria. E a esta comissão, presidida por Ângelo Muniz da Silva Ferraz, que ocuparia o Ministério da Fazenda em 1859, é que se deve volumoso estudo, que constitui verdadeiro libelo contra a tarifa vigente, numa rigorosa condenação do sistema protetor, em que são apontadas as mazelas da indústria fabril, sobretudo na Inglaterra e França, em contraste com as benesses da lavoura que, no Brasil, vivia “desprotegida e acabrunhada”. Mas, apesar de suas deficiências e necessidades, a agricultura – asseverava a Comissão – vinha progredindo razoavelmente, podendo os seus produtos,

ao contrário do que se apregoava, competir com proveito nos mercados externos.

Nova tarifa em 1857

O Projeto Muniz Ferraz, embora a Comissão houvesse tentado respeitar as normas que lhe tinham sido traçadas, obedecia às idéias de livre comércio de seus autores, apresentando, ainda, perspectivas de diminuição de receita, que só mais tarde poderia ser recuperada. Condenado esse projeto pela Seção de Fazenda do Conselho de Estado, acabou por ser aprovado o que ela organizou, de tendências menos liberais. Surgiu, assim, a nova tarifa das alfândegas, que foi baixada com o Decreto nº 1.914, de 28 de março de 1857, assinado por João Maurício Wanderley, futuro Barão de Cotegipe.

A tarifa de 1857, entre as alterações introduzidas no sistema aduaneiro, reduziu, sobretudo, os direitos que incidiam sobre os gêneros alimentícios, bem como sobre os instrumentos e utensílios empregados nos trabalhos da lavoura. Mas, por outro lado, todas as matérias-primas passaram a pagar os direitos uniformes de 5%, inclusive as destinadas ao uso das fábricas nacionais, cuja isenção, concedida dentro de determinadas condições, vinha sendo apontada como altamente onerosa ao Tesouro. E João Maurício Wanderley entendia, ademais, que tal favor fiscal apresentava, entre o outros inconvenientes, “o de favorecer a alguns fabricantes com prejuízo de outros, e especialmente os donos das pequenas oficinas”.

Invasão da competência tributária do Poder Central

É de notar que ao tecer ainda, em seu relatório de 1857, várias considerações sobre os impostos então existentes, Wanderley chamava a atenção do Poder Legislativo para outro grave problema. É que as Assembleias Provinciais, contrariando proibição expressa da lei de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional), continuavam a legislar sobre importação e exportação, bem como sobre outras contribuições, “com prejuízo não só dos impostos gerais, mas também dos interesses de toda a União”. E ele esclarecia: “A circulação dos produtos da indústria nacional é gravada em algumas Províncias com imposições quase proibitivas; em outras os próprios gêneros que já pagaram direitos de importação são novamente tributados, segundo a sua natureza e qualidade, com o intuito de proteger algumas fábricas estabelecidas nas ditas Províncias.” Impunha-se, assim, uma decisão sobre o assunto, pois, do contrário, não só seria perturbado o sistema fiscal, “como prejudicada profundamente a riqueza pública”.

Dois anos depois, Sales Tôrres Homem acentuava, também, e igualmente na posição de Ministro da Fazenda, as distorções causadas pela

exorbitância legislativa das Assembléias Provinciais, em matéria de impostos, com grave reflexo nas atividades do país. Mas esse era, sem dúvida, o resultado, que se agravava com o decorrer do tempo, do excessivo poder de tributar que detinha o Governo Central, em detrimento das Províncias, as quais, na falta de recursos, exigidos pela evolução de sua própria economia, não viam outro meio para obtê-los senão desrespeitar os limites fiscais que lhes haviam sido traçados.

Alterações na tarifa de 1857 A tarifa de 1857 sofria, porém, seguidas alterações, entre elas a redução dos direitos sobre os gêneros alimentícios e outros de primeira necessidade, mas que não chegavam a atingir seus objetivos de barateamento da vida das classes menos abastadas. E a importação, que subira grandemente nos exercícios de 1856-1857 e 1857-1858, exercício este em que atingiu 130.264 contos de réis, a mais alta até então verificada, caiu para 127.268 contos de réis em 1858-1859, e para 113.028, em 1859-1860, com evidente reflexo na receita dos direitos aduaneiros.

Daí a Lei nº 114, de 27 de setembro de 1860, haver autorizado o Governo a cobrar uma taxa adicional de 2% a 5% sobre o valor dos artigos importados, de acordo com a sua qualidade e os direitos a que estivessem sujeitos. E uma taxa adicional de 2% também poderia ser cobrada, a exemplo do que já anteriormente se fizera, sobre o valor das mercadorias exportadas, que pagavam 5%.

Tarifa Silva Ferraz Mas, em vez da cobrança de taxas adicionais sobre a importação, o então Ministro da Fazenda, Ângelo Muniz da Silva Ferraz, entendia que se impunha reforma aduaneira de maior profundidade, para corrigir as discrepâncias existentes, a seu ver, na legislação alfandegária em vigor.

E, assim, nova tarifa foi expedida pelo Decreto nº 2.684, de 3 de novembro de 1860, a qual, na opinião de José da Silva Paranhos, sucessor de Ângelo Muniz, visara, sobretudo, a melhorar o sistema de arrecadação aduaneira, “conservando o pensamento essencialmente fiscal com que fora organizada a de 1857, sem desamparar as indústrias nacionais produtoras de artigos similares da importação estrangeira, nem tampouco auxiliá-las e protegê-las de modo gravoso ao consumidor, excluindo toda a concorrência”.

As taxas da tarifa anterior, das quais a mais comum era a de 30%, haviam sido mantidas, em sua maior parte, de acordo com a natureza das mercadorias, alterando-se, porém, os direitos das matérias-primas e gêneros

alimentícios, “segundo as alternativas de seus preços no mercado depois das últimas reduções por que passaram”. A verdade, porém, é que essa política de apoio às classes menos favorecidas, da qual deveria resultar o aumento da importação, e, conseqüentemente, a elevação da receita, não produzia, como já antes acontecera, os resultados que se esperavam. Os preços não caíam e os favores aduaneiros só haviam redundado, como em 1862 afirmava o futuro Visconde do Rio Branco, “em proveito do comércio importador, e em não pequeno prejuízo dos cofres públicos”.

Por essa altura, isto é, no ano financeiro de 1860-1861, a receita apurada pelo Tesouro Nacional atingira 50.052 contos de réis, da qual 30.028 contos de réis (60%) eram representados pelos direitos de importação e 7.266 contos de réis (14%) provinham dos direitos de exportação. A sisa dos bens de raiz e o imposto do selo concorreram, respectivamente, com 2.152 e 2.987 contos de réis, ou seja, com 4% cada um da receita total; o imposto de lojas entrou apenas com 2%, isto é, 1.001 contos de réis, o mesmo acontecendo com a décima urbana do Município da Corte, cuja arrecadação importou 1.062 contos de réis. Quanto às demais contribuições fiscais, nenhuma ultrapassou a cifra de mil contos de réis.

Reforma tributária Embora, desde a fundação do Império, o saldo do balanço comercial do Brasil fosse quase sempre negativo, a partir do exercício de 1861-1862 passou ele a ser ininterruptamente positivo, com uma única exceção (1885-1886), até o fim do século.

Mas se a receita tributária, em que os direitos aduaneiros representavam o sustentáculo do orçamento, crescia de um lado, as despesas subiam de outro em maior proporção. Daí os déficits constantes, que tomaram extraordinário vulto a partir de 1864, quando ocorreu a famosa crise comercial a que ficou ligada a falência da Casa Souto, ano em que teve início, também, a guerra com o Paraguai, que tão pesada deveria ser aos cofres públicos.

E os responsáveis pelas finanças do Império, que não deixavam de recorrer aos adicionais de 2% a 5% nos direitos de importação e de 2% nos de exportação, para cuja cobrança fora dada autorização pela Lei nº 1.114, de 27 de setembro de 1860, continuamente renovada, reclamavam medidas fiscais de maior produtividade. E com grande amplitude foram elas sugeridas, em 1866, no relatório com que o Ministro da

Fazenda, João da Silva Carrão, encaminhou à Assembléia Geral Legislativa a proposta orçamentária para o exercício financeiro de 1867-1868. E após longos debates no Parlamento e consulta ao Conselho de Estado, foi votada a Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867, que alterava não só os impostos vigentes, como instituía novas contribuições, numa tentativa mais acentuada de reforma tributária.

Surgiram, assim, o imposto de 3% sobre o “rendimento locativo anual não inferior a 480\$ na Corte; a 780\$ nas capitais das Províncias do Rio de Janeiro, São Paulo, São Pedro, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará; a 120\$ nas demais cidades, e a 60\$ nos mais lugares”, o qual seria cobrado de toda pessoa que tivesse casa de habitação arrendada ou própria, ainda que não morasse nela; o imposto de 3% sobre os vencimentos pagos pelos cofres públicos gerais, provinciais ou municipais, excetuados apenas os inferiores a um conto de réis por ano; e, finalmente, o imposto de 1,5% sobre os benefícios distribuídos anualmente pelas sociedades anônimas, tributo esse classificado, aliás, entre o de indústrias e profissões que substituía o antigo imposto de lojas, criado pelo alvará de 20 de outubro de 1812.

Dessas três contribuições, embora todas representassem modalidades de tributação do rendimento, a primeira – inicialmente proposta pela Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados como um “imposto de quotidade”, com taxas progressivas, e que recebeu o nome também de “imposto pessoal” – foi a que provocou maiores controvérsias, no calor das quais era não raro lembrado o *income tax* inglês, com seus problemas e conseqüências. Acontecia ainda – argumentava-se – que a décima urbana já era cobrada com base no valor locativo dos imóveis. Mas Zacarias de Góes e Vasconcelos, Presidente do Conselho e que passara a ocupar a pasta da Fazenda, afirmava na Câmara dos Deputados, em sessão de 27 de agosto de 1867, que o imposto predial (décima urbana) nada absolutamente tinha a ver com o “imposto pessoal”, uma vez que a casa, nesta hipótese, servia apenas como meio de avaliar-se a riqueza do indivíduo. E com toda a precisão, antecipando-se no tempo, esclarecia: “Como não se poderia, com bom êxito, exigir de todos a declaração dos seus lucros, o legislador procurou um meio indireto de chegar a esse resultado, e o meio indireto é o valor da casa que ocupa o indivíduo, porque não há dúvida que, em regra geral, tal é a casa que o indivíduo habita, tal é também o seu estado de fortuna.” Teve Góes e Vasconcelos de submeter-se, porém, mesmo por escrúpulos de ordem constitucional, a que o imposto fosse cobrado por meio de uma taxa proporcional e não mediante aplicação de

tabela em que se encontrava implícita a progressividade – o que parecia contrariar o preceito da Carta Magna que estipulava ninguém estar isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção de seus haveres.

Mas o certo é que, de qualquer forma, o “imposto pessoal” não deixou de representar um passo no caminho da tributação da renda, embora esta fosse avaliada através de um só e falho indício de riqueza. Vigorou, todavia, apenas até 1875, enquanto que o imposto sobre os vencimentos pagos pelos cofres públicos era em breve extinto.

O reforço da receita pública, exigido pela Guerra do Paraguai, não poderia, naturalmente, ser realizado sem recorrer-se também, como de hábito, aos direitos aduaneiros. E mais uma vez, pela mesma Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867, foi o Governo autorizado a reformar a tarifa das alfândegas, com a faculdade de elevar “até mais 20% as taxas dos tecidos de seda, porcelana e cristais, fumo de qualquer modo preparado, madeira em obra ou quaisquer objetos de luxo”. E teve permissão, também, para cobrar em moeda-ouro, pelo valor legal, 15% dos direitos de importação, medida que foi, entretanto, de curta vigência. Nos termos, ainda, desta lei, os direitos sobre a exportação, que não sofreriam modificações de grande vulto nos anos restantes do período imperial, passaram a ser cobrados à razão de 9%.

A tarifa Itaborai A nova tarifa, aprovada pelo Decreto nº 4.343, de 22 de março de 1869, referendado pelo Visconde de Itaboraí, que dois anos antes, em sessão do Conselho de Estado, se manifestara, apoiado em razões de ordem econômico-financeira, contra a redução das taxas sobre as matérias-primas, gêneros alimentícios e outros produtos, proposta em projeto da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, não diferia, demasiadamente, sob o ponto de vista fiscal, daquela que vinha substituir. Mas, a exemplo do que ocorrera com as tarifas anteriores, não deixou a de 1869 de ser objeto, em breve, de várias alterações, instituindo-se taxas adicionais para compensar, sobretudo, o prejuízo do Tesouro, decorrente da cobrança de direitos sobre o valor oficial das mercadorias, que não acompanhara a elevação dos preços, nem as variações cambiais. Mas esse agravamento fiscal, que atingia, com diferentes percentagens, quase todos os artigos, foi atenuado, a seguir, em relação a certos gêneros alimentícios e matérias-primas.

É de notar que a receita do exercício de 1869-1870 somou 94.847 contos de réis, para a qual os direitos de importação concorreram com 52.369 contos de réis (55,2%) e os de exportação, com 17.843 (18,8%).

Seguiram-se o imposto de transmissão de propriedade *inter vivos* e *causa mortis* com 3.847 contos de réis (4%); o imposto de selo, com 3.412 (3,6%); o imposto de indústria e profissões, com 3.033 e (3,2%), e a décima urbana, com 1.776 (1,8%). As demais contribuições, inclusive o chamado “imposto pessoal” e o imposto sobre vencimentos, foram de fraca produtividade.

*Reforma aduaneira
do Visconde do
Rio Branco*

Terminada a Guerra do Paraguai, entrou o país num período de franca recuperação, embora perturbado pela crise bancária de 1875. E, com a cessação do conflito, movimentos houve no Parlamento para a redução ou supressão de impostos que, segundo se entendia, não mais tinham razão de ser numa situação normal. Mas a esta pretensão o Visconde do Rio Branco, novamente na pasta da Fazenda, opunha o argumento em seu relatório de 1872, de que se a guerra cessara não tinham terminado os “pesadíssimos encargos que provieram desse período excepcional”. Havia necessidade mesmo de receitas superiores às que anteriormente se arrecadavam, quer para o pagamento dos juros da dívida externa e resgate da grande soma de papel-moeda emitido, quer “para satisfazer”, dizia o Ministro, “as nossas justas aspirações de progresso na ordem moral e nos interesses materiais”. Mas de qualquer forma, entendia Rio Branco que, além dos melhoramentos que poderiam ser introduzidos em alguns dos impostos diretos, era na tarifa das alfândegas que se devia procurar “o maior alívio dos contribuintes”. Assim, embora não fosse favorável à elevação dos direitos estabelecidos na tarifa em vigor e sugerisse até a diminuição dos que incidiam sobre determinados artigos, julgava necessário corrigir os valores oficiais das mercadorias, por “diferirem notavelmente dos preços correntes nos mercados do Império”, preços esses que seriam majorados ou reduzidos a um termo médio razoável.

E nova reforma aduaneira surgiu, a qual foi aprovada pelo Decreto nº 5.580, de 31 de março de 1874. O sentido desta tarifa, no conjunto de suas disposições, era sem dúvida fiscal, embora houvesse concedido isenção de direitos aos maquinismos em geral e a plantas destinadas, entre outras fins, à agricultura, bem como reduzido as taxas que recaíam sobre os artigos das classes menos abastadas. E antes de decorridos três meses já essa pauta sofria várias alterações, as quais, como esclarecia o Ministro da Fazenda, em seu relatório de 1875, “redundaram todas em proveito de alguns gêneros alimentícios e das ferramentas para a lavoura e outros ofícios”.

Ainda a invasão da competência tributária do Poder Central

Mas durante sua gestão financeira, o Visconde do Rio Branco preocupara-se seriamente com o assunto, a respeito do qual vários de seus antecessores também haviam manifestado suas apreensões: a incursão que as Províncias constantemente faziam, e com elas as municipalidades, na área tributária do Governo Central, em desacordo com as limitações estipuladas na lei de 12 de agosto de 1834. “É sabido”, dizia Rio Branco em 1875, confirmando um dos aspectos da centralização tão combatida por Tavares Bastos, “que os impostos gerais já abrangem a maior parte da matéria tributável, e no entanto outros locais, provenientes daquela dupla origem, têm sido estabelecidos e vão sendo cobrados, quase sempre com agravação dos primeiros, e sem medirem-se os efeitos nocivos, que de uma tal desarmonia pode provir às forças produtivas do país, isto é, à lavoura, à indústria fabril, ao comércio e ao capital móvel ou imóvel.”

No ano anterior, já Rio Branco falara da necessidade de uma lei interpretativa do Ato Adicional que pusesse termo a tais abusos, mas a impossibilidade do Parlamento, nesse sentido, animava, cada vez mais, as Assembléias Provinciais a legislarem sobre matéria fiscal estranha à sua competência, provocando controvérsias que raramente obtinham solução. E seu sucessor na pasta da Fazenda, o Barão de Cotegipe, não era menos categórico sobre o assunto: “Nunca a situação econômica do país reclamou tanto, como presentemente”, dizia ele em seu relatório de janeiro de 1877, “as providências legislativas por vezes pedidas para que as Assembléias Provinciais não transponham os limites dentro dos quais podem decretar impostos. Já não é só a receita geral do Império que sofre com a concorrência das imposições provinciais; o comércio e a população toda se ressentem e protestam contra a exageração com que em algumas Províncias se têm onerado de tributos a produção e o consumo.”

A situação financeira agravara-se especialmente nesta época, com déficits orçamentários que faziam lembrar os do período em que o Brasil estivera em luta com o Paraguai. No exercício de 1876-1877 a despesa ultrapassara a receita em 37.039 contos de réis; no exercício seguinte a diferença fora de 42.271 contos de réis, para atingir 69.667 no exercício de 1878-1879, o que, em parte, decorria da terrível seca que assolara o Norte do país. É de notar que a receita do exercício de 1878-1879 alcançara o total de 111.802 contos de réis, para a qual contribuíram o imposto de importação com 53% (59.308 contos de réis); o imposto de exportação com 16% (18.138 contos de réis); o imposto de transmissão de propriedade com 4,2% (4.739 contos de réis); o imposto do selo com 3,4%

(3.853 contos de réis); o imposto de indústrias e profissões com 3% (3.393 contos de réis) e o imposto predial, como passara a denominar-se a décima urbana, com 2,8% (3.188 contos de réis).

O imposto territorial E Gaspar Silveira Martins, que em 1878 se encontrava à frente do Ministério da Fazenda, ao expor as medidas com que seria possível equilibrar a despesa ordinária com a receita, apontava a necessidade de se instituir no Brasil o imposto territorial, a respeito do qual discorre longamente, em termos, quase se pode dizer, de reforma agrária, examinando seus aspectos históricos, sociais e econômicos. E o imposto territorial, não raro lembrado pelos financistas do Império, seria “o meio indireto”, afirmava Silveira Martins, “de forçar os proprietários a irem vendendo braças e quilômetros dos terrenos inaproveitados de seu domínio, e que não podem cultivar, por lhes faltarem agentes e cooperadores da produção, principalmente hoje, que se vai preparando a substituição do regime do trabalho”. Além disso, muito o Tesouro teria a lucrar com tal medida, não só pela produtividade do imposto que poderia, gradativamente, substituir o de exportação, “como pelo aumento da riqueza que do aproveitamento desses terrenos e das novas construções, neles erigidas”, resultaria para a comunhão social. E concordando com Tavares Bastos, a cujas manifestações sobre o assunto recorre, Silveira Martins entendia também que a receita do imposto territorial deveria ser provincial, com exceção da do Município Neutro, uma vez que as Províncias estariam mais habilitadas a conhecer o valor das terras tributáveis, localizadas nas respectivas circunscrições.

Debates sobre a criação do imposto de renda

É nessa ocasião também, em face de parecer da Comissão de Orçamento, ao examinar a proposta relativa ao exercício de 1879-1880, que se travam, na Câmara dos Deputados, os mais veementes debates em torno da criação do imposto de renda, a respeito do qual já se haviam manifestado várias pessoas, em resposta à circular que lhes dirigira Afonso Celso de Assis Figueiredo, sucessor de Silveira Martins na pasta da Fazenda. Discordantes tinham de ser, pelos interesses em conflito, as opiniões expendidas quer dentro, quer fora do Congresso Nacional. Mas realmente exaustivas foram as discussões que se prolongaram durante dias na Câmara dos Deputados, onde à repulsa evidenciada por alguns contra a nova contribuição se opunha o entusiasmo de outros, como o Deputado Fábio Reis, que chegou a declarar: “Entendo que o imposto sobre a renda é o único racional, é o único que não vai afetar os capitais, o único imposto em que se pode guar-

dar melhor proporcionalidade, o único em que se pode evitar a repercussão sobre terceiros, e, por conseguinte, o único imposto legítimo.”

Mas de tais debates, em que foram discutidos os mais relevantes aspectos doutrinários do imposto de renda, assim como sua repercussão nas atividades comerciais, agrícolas e industriais do país, só restou no orçamento aprovado pela Lei nº 2.940, de 31 de outubro de 1879, simples contribuição de 5% – no ano seguinte reduzida a 2% – cobrável sobre os vencimentos recebidos dos cofres públicos gerais. Deste tributo, que abrangia o subsídio dos Deputados e Senadores, ficaram isentos apenas os vencimentos anuais inferiores a um conto de réis.

Releva observar que pela mesma lei orçamentária foi instituída, a título de imposto territorial, uma taxa de 20 réis por metro quadrado de terrenos não edificados na Cidade do Rio de Janeiro e isentos do imposto predial, mas revogada no ano seguinte. E criado foi também, e igualmente extinto, o célebre “imposto do vintém”, que correspondia à taxa de 20 réis cobrada dos passageiros que circulassem nas linhas de transporte da cidade do Rio de Janeiro ou seus subúrbios, imposição esta que havia de provocar graves tumultos na capital do Império, inspirados, sobretudo, por José do Patrocínio e Lopes Trovão.

Entretanto, a Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, que propusera a criação do imposto de renda, num conjunto de regras assaz primárias, não deixara de dizer que, “reconhecida a necessidade de novas contribuições ou do aumento das atuais, a primeira idéia que ocorre é rever as taxas aduaneiras, os mais abundantes dos nossos impostos e os de mais fácil arrecadação”. É que desde 1875 estava o Governo autorizado pelo Legislativo a rever a tarifa aprovada no ano anterior, autorização essa repetida em 1879, não obstante as alterações que a pauta alfandegária vinha sofrendo isoladamente, quer para majorar, quer para reduzir os direitos de determinados artigos. E, neste caso, a redução visou, sobretudo, a conter o contrabando que se fazia pelas fronteiras do Rio Grande do Sul e Mato Grosso, com mercadorias que deveriam ser desembarcadas nas alfândegas de Rio Grande, Porto Alegre, Uruguaiana e Corumbá.

Nova tarifa em 1879

Afinal, após longos estudos, em que não deixaram de influir as sugestões não só de homens do comércio, mas principalmente da indústria, nova tarifa foi baixada com o Decreto nº 7.552, de 22 de novembro de 1879, quando Afonso Celso ainda geria a pasta das finanças. Era a primeira tarifa, após a referendada em 1844 por Alves Branco, que poderia ser tida como protecionista, e, como tal, com algumas exceções, tem sido considerada.

Mas esta tarifa, no entender de Amaro Cavalcanti “uma das mais bem *refletidas* e mais bem *calculadas*” que havíamos tido, “sob o ponto de vista das condições econômicas do país”, e que procurara, de certo modo, atender às reivindicações da indústria, em seus diferentes setores, não conseguira satisfazer a todos os interesses em jogo. E, entre eles, encontrava-se naturalmente a necessidade que o Governo tinha de maior receita para cumprir seus crescentes compromissos, representados, em grande parte, pelos serviços da dívida pública, quer interna, quer externa. Assim, antes mesmo que a nova pauta alfandegária tivesse completado um ano de vigência, já a Lei nº 3.018, de 5 de novembro de 1880, autorizava sua substituição por outra, na organização da qual, obedecidas certas recomendações, deveria ser seguido, quando possível, o plano da tarifa de 1874. Elaborado o respectivo projeto, foi ele submetido ao parecer das Associações Industrial e Comercial do Rio de Janeiro, bem como das Associações Comerciais da Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará, Santos e Rio Grande do Sul, conforme expõe o gestor das finanças, Conselheiro José Antônio Saraiva, em seu relatório de 1882. E o Ministro justificava essa consulta dizendo que cumpria conciliar “quanto possível em tão importante assunto os interesses da Fazenda com os do Comércio, que tão eficazmente contribui para o incremento das rendas públicas”.

*Tarifa provisória
de 1881*

A nova tarifa, que mantivera a mesma razão de direitos da anterior, de acordo, aliás, com as recomendações da lei, aumentando ou reduzindo a um termo médio razoável os valores das mercadorias que diferissem acentuadamente dos preços correntes nos mercados importadores, foi expedida, mas a título provisório, pelo Decreto nº 8.360, de 31 de dezembro de 1881. Mas, apesar de provisória, estava destinada a vigorar por vários anos, com alterações de menor importância.

*Ainda o problema da
divisão de rendas*

Elemento altamente perturbador do sistema tributário do Império, na estrutura que o Ato Adicional permitiu formular e que sofreu algumas modificações no decorrer do tempo, foi, como já ficou evidenciado, a invasão da área fiscal do Poder Central pelas Províncias, no que eram acompanhadas pelas municipalidades.

É certo que vários ministros da Fazenda haviam manifestado claramente sua preocupação com tal anomalia, mas foi o Visconde de Paranaguá quem, naquele posto em 1882, designou uma comissão com o

encargo de rever a legislação que regulava a cobrança das rendas gerais, provinciais e municipais, para que fosse melhorada sua divisão e classificação, em projeto a ser submetido ao Poder Legislativo. No ano seguinte, esta comissão apresentava importante relatório, onde eram examinadas as dificuldades financeiras que as Províncias e municipalidades atravessavam, assim como os defeitos, como os males por eles causados, da discriminação de rendas existente. E o remédio que sugeria, consubstanciado em projeto de lei que integrava o relatório, era a transferência para a receita provincial do imposto de indústrias e profissões e do imposto de transmissão de propriedade, com exceção, neste caso, do que recaía sobre a transmissão de títulos da dívida pública fundada, que continuaria a pertencer à receita geral.

Mas para compensar a perda desses dois tributos no orçamento do Império, propunha a comissão que, “*ad instar do income tax*, de que a Inglaterra tira uma das mais avultadas verbas de sua receita”, fosse criado o imposto sobre a renda, a respeito do qual discorre longamente, lembrando as tentativas já havidas para sua instituição no Brasil. E, sob o ponto de vista técnico, bem mais seguras eram, do que nos projetos de 1867 e 1879, as bases sugeridas por esta comissão para a cobrança do “imposto geral sobre a renda”, como ela o designou. Mas tal projeto, que encontrou cerrada oposição em consulta do Conselho de Estado, cuja maioria de seus membros manifestava, com vigor, sua repugnância pela contribuição proposta, praticamente morreu no nascedouro.

Entretanto, a tão debatida centralização fiscal, que obrigava as Províncias a irem além de sua faculdade legal de tributar – o que em certos casos era uma questão de sobrevivência –, constituía problema que se agravava de ano para ano, não só por seus reflexos financeiros como econômicos. E o Barão de Cotegipe, que, já em 1877, como Ministro da Fazenda, chamou a atenção do Legislativo para esse fato, voltava, em 1886, a inquietar-se com o assunto. Daí a circular dirigida aos Presidentes das Províncias, em 6 de novembro daquele ano, em que solicitava informações minuciosas sobre sua receita e despesa, bem como sobre os impostos criados pelas Assembleias Provinciais de janeiro de 1878 a dezembro de 1885, pois era seu intuito encaminhar à Assembléia Geral, em sua próxima sessão, trabalho elucidativo da matéria, para as providências julgadas necessárias. Mas as informações prestadas pelas Províncias, de modo incompleto, apesar de reunidas em relatório, parece que não chegaram a transpor os escaninhos burocráticos, embora, mais tarde, João Alfredo Correia de Oliveira viesse a apoiar-se naquele estudo ao tratar do mesmo problema.

*Últimas manifestações
de reforma aduaneira
no Império*

A tarifa provisória de 1881 sucedeu a que foi aprovada, na gestão de Belisário Soares de Souza, pelo Decreto nº 9.746, de 22 de abril de 1887, a qual decorrera de autorização dada ao Governo pela lei orçamentária do ano anterior para nova reforma aduaneira, de acordo com as diretrizes ali traçadas.

A tarifa Belisário de Souza não deixava de oferecer aspectos realmente favoráveis ao desenvolvimento de certos ramos da indústria nacional, dificultando a entrada do similar estrangeiro e criando condições propícias à importação das matérias-primas a ela destinadas. Mas, por outro lado, com a correção dos valores oficiais das mercadorias, adaptados à situação cambial e outras circunstâncias de mercado, além da consolidação, nas taxas da tarifa, do imposto adicional de 60%, vinha a reforma atender, com vantagem, à necessidade de maior receita tributária.

Essa tarifa, porém, não permaneceu intacta por muito tempo. Meses depois, a Lei Orçamentária nº 3.348, de 20 de outubro de 1887, ao isentar dos direitos de expediente as máquinas e aparelhos importados para a primeira instalação de fábricas de qualquer natureza, observadas as limitações que o Governo julgasse convenientes, concedia especiais favores aduaneiros não só às fábricas de papel como às de tecidos. Foi o que levou o Ministro da Fazenda, Conselheiro João Alfredo Correia de Oliveira, a dizer em seu relatório de maio de 1888, ao referir-se à mesma tarifa: “A lei do orçamento vigente já modificou algumas de suas disposições no sentido de alargar a proteção dada a certas indústrias, e de desenvolver outras. Parece-me, porém, que sem entrar francamente no regime de proteção, convirá que o Governo seja autorizado a proceder anualmente a uma revisão da tarifa das alfândegas, mais lata do que a permitida no art. 179 da Consolidação dos seus regulamentos, a fim de favorecer certas indústrias que necessitam urgentemente de auxílio do Estado.”

Crescia desse modo, embora a passos cautelosos, sempre tolhidos pelas necessidades financeiras o interesse pelo desenvolvimento da indústria nacional, que mais uma vez se manifestou oficialmente, às portas da proclamação da República, na Lei nº 3.396, de 24 de novembro de 1888, que orçava a receita geral do Império para o exercício de 1889, o segundo, de acordo com recentes normas orçamentárias, a coincidir novamente com o ano civil. Esta lei autorizava o Governo a estabelecer tarifa móvel, que acompanhasse a elevação do câmbio acima da taxa de 22^{1/2} dinheiros por mil-réis, para a cobrança dos direitos sobre gêneros para cuja produção já existissem fábricas que empregassem matéria-prima do país; a

elevar os direitos de importação sobre os artefatos de algodão e de juta, a fim de não sofrerem, com a concorrência, iguais produtos das fábricas brasileiras; a conceder, entre outros favores, à empresa que se propusesse a desenvolver, em grande escala, a produção da seda e a estabelecer sua manufatura no Império, isenção de direitos não só para todo o material necessário à construção e funcionamento das fábricas, como, dentro de certas restrições, para a seda crua desfiada, torcida e em rama, e para os necessários produtos de tinturaria. A agricultura também não era esquecida, pois deveriam ser reduzidas as taxas cobradas sobre produtos químicos ou outros artigos aplicáveis como adubo ou corretivo na indústria agrícola, ficando integralmente isentos de direitos determinados fertilizantes e adubos destinados à lavoura.

E a mesma lei orçamentária autorizou o Governo, ainda, a rever a tarifa então vigente, podendo dar às alfândegas do Rio Grande do Sul uma tarifa especial, integral, a fim de satisfazer as reclamações apresentadas pelo comércio das praças daquela Província, que oferecia, naturalmente, características especiais.

A tarifa móvel foi expedida pelo Decreto n.º 10.170, de 26 de janeiro de 1889, e a tarifa especial e integral das alfândegas do Rio Grande da Sul foi mandada executar pelo Decreto n.º 10.199, de 9 de março do mesmo ano, últimos atos de importância, no setor aduaneiro, baixados pelo Governo imperial.

*
* *
*

Considerações finais Era neste quatro, pois, que declinava o Império, a braços com os problemas políticos, econômicos e sociais criados pela libertação dos escravos. De política tributária efetiva, no decorrer de seus 67 anos de existência, não se pode, a rigor, falar. As fontes de receita fiscal que se apresentam no último orçamento do extinto regime, embora aglutinadas algumas ou mudado o nome de outras – como o imposto predial que substituiu a décima urbana, o de indústrias e profissões que sucedeu o de lojas abertas, com as alterações exigidas pelo crescimento do país ou por necessidades do Erário –, não diferem muito, em essência, das que inicialmente eram consideradas como integrantes da “Renda Geral”.

Vem a propósito dizer que a receita arrecadada no exercício de 1889, a qual reflete, evidentemente, os resultados da última lei orçamentária do

Império, de novembro do ano anterior, atingiu 160.840 contos de réis, dos quais 90.216 (56%) correspondiam a direitos de importação; 17.389 (11%), a direitos de exportação; 6.130 (3,8%), ao imposto de transmissão de propriedade; 5.718 (3,5%), ao imposto do selo; 4.983 (3%), ao imposto de indústrias e profissões; e, finalmente, 3.790 (2,3%), ao imposto predial. O imposto sobre subsídios e vencimentos não chegou sequer a 700 contos de réis.

Amaro Cavalcanti, cujas observações são válidas, aliás, para todo o período imperial, tinha razão ao dizer: “Com efeito, quem compulsar os anais do Segundo Reinado verá que o estudo e discussão das rendas públicas e, nestas, a matéria dos impostos fizeram a preocupação constante de seus legisladores e homens de Governo; mas verá, também, que, apesar de tantos trabalhos e esforços, o Império chegou ao seu termo, sem ter podido fundar um sistema tributário ao menos que satisfizesse a estes dois fins: 1) uma distribuição e arrecadação conscientemente baseadas nas condições econômicas do país: 2) uma divisão razoável das contribuições públicas, entre a receita geral do Império e a receita particular das Províncias.”

Na área provincial, como se viu, os governos locais, premidos pela falta de meios, eram levados a recorrer, com freqüência, a impostos que conflitavam, ostensivamente, com sua reduzida competência tributária. Na área do Governo Central, com a firme oposição a contribuições que poderiam ferir os interesses das classes mais abastadas – como o imposto territorial e o imposto de renda, que mais tarde encontraria em Rui Barbosa seu grande defensor –, os direitos aduaneiros, sobretudo os de importação, os quais eram essencialmente específicos e não *ad valorem*, nunca deixaram de constituir o sustentáculo das finanças do Império.

Mas a ininterrupta supremacia dos direitos de entrada sobre os demais impostos não foi bastante, realmente, para dar foros de política tributária ao regime impositivo do país, que, no dizer de Veiga Filho, “se caracterizou sempre pela desigualdade e confusão”.

Até 1844, a tarifa aduaneira padecia da imobilidade que lhe impôs, principalmente, o tratado de comércio firmado em 1827 entre o Brasil e a Inglaterra. Na reforma Alves Branco, que só foi possível quando aquele tratado chegou a seu termo, era o protecionismo introduzido como elemento indispensável, a que se deveria dar gradativo impulso, para a implantação da indústria nacional, embora as preocupações maiores, na adoção das novas taxas de direitos, ainda tivessem sido, então, de natureza financeira. Mas aos que, daí em diante, lutavam pela adoção de tarifas protecionistas, quer por convicção doutrinária, quer em prol de seus

empreendimentos industriais, opunham-se os que defendiam uma legislação liberal, que, além de não criar empecilhos à entrada das mercadorias estrangeiras, de alto consumo no mercado interno brasileiro, não provocasse represálias dos países importadores de nossos produtos agrícolas.

Entretanto, aos anseios da indústria, da lavoura ou do comércio, força maior se contrapunha: os déficits orçamentários, que obrigavam o Governo, em contínuas reformas aduaneiras, a fazer prevalecer as medidas de caráter acentuadamente fiscal. Assim, as tarifas, não obstante os elementos protecionistas que chegavam a conter, com favoráveis reflexos na evolução da indústria nacional, deixavam de servir, em grande parte, a outros propósitos que não fosse o de carrear para o Tesouro maiores recursos financeiros, sem especial vinculação com o desenvolvimento econômico do país.

E a verdade, por outro lado, é que o princípio de política tributária, segundo o qual todos deveriam concorrer para as despesas do Estado em proporção de seus haveres, não chegou, até o ocaso do Império, a transpor, de modo sensível, o plano teórico da Carta Magna de 1824.