

FISCALIDADE E POLÍTICA NA FORMAÇÃO DA TESOUREARIA PROVINCIAL EM PERNAMBUCO (1820-1840)

Artur Gilberto Garcéa de Lacerda Rocha¹

RESUMO

A formação do Estado brasileiro imediatamente após a independência política de Portugal nos mostra intensos debates para a consolidação das instituições administrativas, políticas e fiscais. Estudar os aspectos ligados a fiscalidade permite um olhar multifacetado na construção e na reordenação do Brasil, contribuindo para ampliação das percepções sobre as participações e negociações entre os poderes central e provincial. O caráter provisório das primeiras leis encaminha o país para rumo ao centralismo no Rio de Janeiro, mas ao longo das duas primeiras décadas pós emancipação nos apresentam possibilidades para a debates que nos trilham à uma maior provincialização, principalmente no que concerne as questões fiscais.

PALAVRAS-CHAVE: Fiscalidade. Legislação. Provincialismo.

1. Introdução

Em um pequeno decreto que deu efetivo movimento a ruptura política a independência do Brasil, datado de 18 de setembro de 1822, o Príncipe Regente, Pedro de Alcântara, fala em defesa contra “rumores nocivos à união e tranquilidade de todos os bons brasileiros” e de prevenir que estas “opiniões depravadas não irrite os bons e leais brasileiros, a ponto de se atear a guerra civil” (BRASIL, 1822. p. 46). Estes pequenos extratos deste decreto completado com trecho da Fala do Trono na abertura da Assembleia Constituinte, apenas sete meses após, nos permite entrever as condições institucionais do nascente Império do Brasil.

Em relação às instituições, ainda na Fala do Trono, o já aclamado Imperador, afirmou que “em todas as administrações se faz sumamente precisa uma grande reforma; mas nesta da fazenda ainda muito mais, por ser a principal mola do Estado” (SENADO FEDERAL, 2019. p. 35). A principal delas já estava em andamento, pois abria-se naquele momento os trabalhos da construção de uma constituição, mas esta aprontar-se era urgente a readaptação e reorganização institucionais.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

A provisoriedade dos atos, decretos e leis que estava imerso o Brasil desde o 26 de abril de 1821 também foi comentado pelo imperador e o quanto era um fardo à sua pessoa as circunstâncias que o obrigava a legislar, que em sua fala “nunca parecerão que foram tomadas por ambição de legislar, arrogando um poder em o qual somente devo ter parte; mas sim, que foram tomadas para salvar o Brasil, visto que a assembleia, quanto a umas não estava convocada” (SENADO FEDERAL, 2019. p. 38). Provisoriamente que perpassou até a consolidação legal com a outorga da Constituição Imperial em 1824 e de suas leis complementares.

As construções possíveis para o soerguimento e consolidação das instituições no Brasil pós independência nos leva a compreender as tessituras que formaram os tecidos políticos, administrativos, judiciais e fiscais do país. Este estudo visa abordar as transformações, adaptações da legislação que impulsionaram a questão referente a fiscalidade nacional de um caráter provisório e centralizador rumo a uma provincialização nas duas primeiras décadas pós independência.

O campo da construção de um país é palco de embates e escolhas onde a pose ou transferência das atribuições coercitivas (justiça, polícia e fisco) típicas de um Estado significam ganho ou perda de material de poder por parte dos agentes, tanto públicos como privados. Olhar a construção ou reformulação das instituições estatais de caráter extrativo é debruçar-se sobre as relações de produção de poder e das formas de resistências aos monopólios diante da imposição dos exercícios desse poder.

A formação do Estado brasileiro é assunto bastante tratado pela historiografia, principalmente no que concerne as tramas políticas nacionais e locais, poucos historiadores se detiveram as questões fiscais do período, outros trataram o assunto como coadjuvante do rumo tomado para a formação da unidade político-administrativa brasileira.

Desta forma, a proposta de inserção dos estudos da fiscalidade na formação e reformulação das relações entre a corte e as províncias nos primeiros anos do Estado brasileiro vem ampliar em mais um campo o levantamento, manutenção e consolidação das instituições no Brasil Imperial.

O Estudo das finanças públicas é um conjunto de ideias que reúnem não apenas o ordenamento jurídico de natureza fiscal, mas sua efetiva manifestação nas sociedades, as receitas e despesas, os sistemas de arrecadação, a eficiência fiscal, e, claro, a pressão fiscal sobre a sociedade (CARRARA, 2016).

A história fiscal de um povo é, sobretudo, uma parte essencial de sua história geral. [...] em alguns períodos históricos, a influência formativa imediata das necessidades e políticas fiscais do Estado sobre o desenvolvimento da economia, e com ela sobre todas as formas de vida e todos os aspectos de cultura, explica praticamente todas as características importantes dos acontecimentos; em muitos períodos explica uma grande quantidade de coisas. (SCHUMPETER, 1918. p. 149)

A legitimação do poder de atribuir e criar tributos do Estado decorreu da relação de fatos políticos e razões de ordem econômica e social. Esse processo teria sido construído segundo as variáveis econômicas, políticas e sociais dos Estados em um determinado momento. Pode-se, a partir daí, falar em sistema tributário, uma vez que o elemento da soberania garantiu a autonomia técnica e a exclusividade de aplicação de um conjunto de normas em um determinado espaço territorial (FALCÃO, 2012).

Os impostos não apenas ajudaram a criar o Estado. Ajudaram a fomar-lo. Com o recibo da contribuição na mão, o Estado penetrou nas economias provadas e foi obtendo um domínio crescente sobre elas. O imposto desenvolve um espírito financeiro e de cálculo naqueles rincões em q não existia anteriormente, e assim se converte em um fator formativo no mesmo órgão que o fez desenvolvido. (SCHUMPETER, 2000. p. 163-164)

É clara a importância desse tema quando se procura estudar as questões de competência tributária, pois o desdobramento administrativo-burocrático traz novos questionamentos a respeito do cotidiano das instituições, cargos e efetivos entrelaces legais e também profissionais, no que concerne à competência do funcionalismo público diretamente ligado aos problemas fiscais. No que se refere à burocracia das fazendas públicas e da tentativa de reorganizar a partir do Ato Adicional de 1834, não podemos prescindir da ideia de que os procedimentos burocráticos no Brasil Imperial são herdados, em grande parte, da época colonial. (CAMPELLO, 2013).

Portanto, é na observação das relações políticas na busca do controle fiscal entre a província e a corte, é no olhar sobre a documentação de comunicação oficial entre os órgãos executivo e legislativo que se busca a identificação das tramas e negociações públicas e particulares, as atuações dos agentes locais e a sua capacidade de flexibilização do sistema impostas pelas especificidades dessas relações entre os níveis de poder. (SOUZA, 2009)

2. Leis, e decretos: administração e fisco, da independência ao ato adicional

Agindo conforme convocação do imperador e conforme as necessidades primeiras, o conjunto de leis de Portugal não foram excluídos de imediato com a independência, como claramente exposto no projeto de lei apresentado pelo deputado Antonio Luiz Pereira da Cunha, futuro Marquês de Inhambupe, que teve sua primeira leitura na sessão do dia 05 de maio de 1823 e que fora publicada, em suas linhas gerais, no dia 20 de outubro do mesmo ano.

Enquanto não pode concluir-se a importante obra da nossa constituição política; enquanto a assembleia legislativa, não pode aperfeiçoar um código, nem ainda avulsamente promulgar todas as leis, que são indispensáveis para o bem regulado regime da pública administração nos seus diversos ramos; declara em seu inteiro vigor todas as leis atualmente existentes, ou sejam as do Sr. D. João VI, e seus augustos antecessores, ou sejam as das cortes de Portugal, que mereceram a sanção de Sua Majestade Imperial; assim como todos os decretos e ordens, que expediu o mesmo senhor, como príncipe regente e como imperador até a data da instalação das cortes; e recomenda mui instantemente aos povos do Brasil a sua observância, enquanto o contrário não for expressa, e legalmente determinado. (SENADO IMPERIAL, 1823. p. 47b)

Em segundo momento começam os debates para a substituição das leis mais urgentes, e entre elas as que tratam dos governos provinciais elaborado pelas cortes portuguesas em 1821, e as alegações dos constituintes era que a lei colocada pelas cortes portuguesas tinha deixado o país em beira da anarquia, que estava arrastando o império para a discórdia e ao dilaceramento, como afirmou o deputado por Pernambuco Muniz Tavares, ou mesmo “para se consolidar a desejada e necessária unidade do império” (SENADO IMPERIAL, 1823a. p. 165a-166a), como afirmou Joaquim Manuel Carneiro da Cunha, deputado da Paraíba. Mas a discordância inicial do projeto era se ele realmente deveria ser votado.

Na sessão de 27 de maio de 1823 o deputado pelo Rio de Janeiro Manuel José de Sousa França argumenta que a troca de uma lei com conteúdo provisório por outra com mesma provisoriedade poderia levar ao descrédito todo o trabalho daquela assembleia, pedindo para os colegas esperarem o tema ser tratado pela constituição, já que haviam rumores de desconfianças que o Rio de Janeiro buscava restabelecer o despotismo.

Ninguém duvida, Sr. presidente que existem desconfianças pelas províncias de que no Rio de Janeiro se trabalha para restabelecer o despotismo debaixo de certas máscaras; tem-se mesmo dito, que os deputados se bandearão com esta suposta facção, que alguns sucumbirão ao medo, outros às promessas, e finalmente que se arranjará uma constituição, amoldada, ao despotismo, e incapaz de garantir os direitos do povo; e não iríamos nós com este projeto dar mais um motivo para estas desconfianças? (SENADO IMPERIAL, 1823. p. 181b)

Em sessão de 20 de junho de 1823 o deputado Antônio Luís Pereira da Cunha do Rio de Janeiro afirmou que a abolição das juntas do governos provisórios era objeto de suma importância para a consolidação do império em um sistema de união e vantagem comum e “nomeando o presidente da província pelo imperador como é de razão e justiça, adquire esta escolha o cunho da legitimidade para ser respeitada, e conservada” (SENADO IMPERIAL, 1823b. p. 118b).

Assim, a lei que dá nova forma aos Governos Provinciais confiou provisoriamente para cada uma delas um Presidente e Conselho, onde este presidente seria executor e administrador da província e nomeado pelo Imperador e removível quando se julgar necessário, conjuntamente com o secretário, que também assumiria o cargo de conselheiro, dando às unidades provinciais um caráter meramente administrativo.

Além da presidência de província, esta lei cria um conselho de estado, mas apesar de serem seus membros eleitos, este conselho não denota a formação de um legislativo provincial, sendo apenas agentes do executivo e não representam nenhum corpo eleitoral das províncias, o que demonstra um claro recuo diante as ideias liberais das cortes portuguesas, como expos o debate do deputado por Pernambuco Muniz Tavares.

No que tange a fiscalidade, esta lei atribui ao presidente o exame das contas de despesas do conselho; dar parte dos abusos que notar na arrecadação das rendas; determinar as despesas extraordinárias, mas com a prerrogativa de apenas serem colocadas em prática com a anuência do Imperador. (arts. 5º, 6º, 11, 16), ainda a respeito do fisco, o artigo 35 versa que a administração e arrecadação da Fazenda Pública das Províncias continuará fazer-se pelas juntas das fazendas e presidida pelo Presidente da Província, conforme leis e regimentos existentes.

A centralização fiscal caracterizada pela Constituição do Império do Brasil e pelas leis regulamentadoras, criaram um formato burocrático de arrecadação, de construção e distribuição de dotações orçamentária, onde as províncias não tinham autonomia, apesar de serem elas mais equipadas para o desempenho das funções fiscais.

Apenas com a abdicação de D. Pedro I em abril de 1831 que se abriu espaço para o revisionismo dos pactos que foram estabelecidos na construção do Estado brasileiro, pois com seu afastamento e ascensão das regências é que se deu o início dos debates provincialistas de maneira mais profunda.

Com este novo cenário, em 04 de outubro de 1831 foi decretada uma lei que deu organização ao Tesouro Público Nacional e às Tesourarias Provinciais, dando atribuições

aos seus respectivos cargos e divisões na administração, nas realizações das despesas e da arrecadação geral e local. O reflexo prático desta lei apenas foi efetivamente sentido com a elaboração da lei orçamentária de 24 de outubro de 1832, onde expôs a nova estrutura da administração fiscal, repartindo as responsabilidades da elaboração orçamentária entre as assembleias geral e provinciais.

As reorganizações legais que a Regência estava a promover deveria ter um respaldo mais sólido, e para tal seria necessária uma emenda à Constituição Imperial. Para a realização deste feito era necessário o cumprimento dos tramites postos na Carta de 1824, que em seus artigos 174 a 177 deixava a reforma ser realizada pela legislatura seguinte àquela que a achasse necessária, para que os deputados tivessem ciência e já fossem eleitos com esta incumbência.

Então, em 1832 a lei de 12 de outubro coloca em artigo único que “os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que se seguem:”. (BRASIL, 1832) São ao todo 27 artigos da Constituição Imperial indicados para a reforma. Entre os principais pontos destacam-se as reformas nos conselhos gerais nas províncias a serem convertidos em assembleias legislativas e os artigos referentes a Fazenda Nacional.

Desta forma, aos 12 de agosto de 1834 a Regência, em nome do Imperador D. Pedro II, fez saber todos os súditos, que a Câmara dos Deputados, competentemente autorizada para reformar a Constituição do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832 decretou as seguintes mudanças e adições à mesma Constituição. (BRASIL, 1834).

Em linhas gerais a única emenda que sofreu a Constituição Imperial transformou a regência trina em regência uma, deu as competências (art.9º) constitucionais anteriores dos conselhos gerais de Estado para as Assembleias Legislativas, o que proporcionou uma maior autonomia às províncias, tanto do ponto de vista político-administrativo, como pelo lado da fiscalidade.

3. Considerações Finais

Neste estudo sobre a formação do Estado e das instituições do Império do Brasil prevaleceu um arranjo institucional que conferiu certo nível de autonomia para as províncias, com a criação das assembleias legislativas e de determinações de suas novas funções, e a participação de suas elites nas negociações de interesses e conflitos no

interior do governo central, na Câmara dos Deputados. Este arranjo permitiu a construção de um cenário que tornou atraente aos diversos grupos o compromisso com a construção de um Estado com hegemonia sobre o território luso americano.

Portanto, neste estudo preliminar e em processo de construção, salta-se aos olhos o caráter de provisoriedade das ordenações institucionais naquele momento de transição, o que para alguns historiadores deu condições para a construção de unidade territorial baseada no centralismo na Corte do Rio de Janeiro, mas sem fechar as portas para as negociações de uma maior participação dos setores oriundos das províncias, como mostram as leis do período regencial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto de 18 de setembro de 1822**. Câmara dos Deputados [1822].

Disponível em:

https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_parte2.pdf?sequence=2&isAllowed=y

_____. **Lei de 12 de outubro de 1832**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-12-10-1832.htm#:~:text=LEI%20DE%2012%20DE%20OUTUBRO%20DE%201832.&text=Ordena%20que%20os%20Eleitores%20dos,reformarem%20alguns%20artigos%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.&text=O%20artigo%20cento%20e%20vinte,%20C3%A1%20f%C3%B3rmula%20de%20sua%20elei%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 24 de julho de 2019.

_____. **Lei Nº 16 de 12 de agosto de 1834**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM16.htm. Acesso em: 24 de julho de 2019.

CAMPELLO, André E. B. Barreto. **Direito Constitucional tributário no Império do Brasil**. SINPROFAZ, 2013. <http://www.sinprofaz.org.br/artigos/direito-constitucional-tributario-no-imperio-do-brasil/>. Acessado em: 10/05/2016 09:30:41

CARRARA, Angelo Alves. **Fiscalidade e Finanças do Estado Brasileiro, 1808-1889**. V Congresso Latinoamericano de História Econômica FEA/USP (19 – 23 de julho de 2016. (Simpósio Temático).

FALCÃO, Maurin A. A Teoria do Fato Social em Durkheim e os elementos de Conexão para uma Análise Sociológica do Tributo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. Ano 49. Nº 196. Out/nov, 2012. (p. 39-52).

SCHUMPETER, J.A. La Crisis del Estado Fiscal. **Revista Española de Control Externo**. Vol. 2, Nº 5, 2000, pp 147-192. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1068736.pdf>. Acesso em 28 de abril de 2020.

SENADO FEDERAL. **Falas do Trono**: desde o ano de 1823 até o ano de 1889. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

SENADO IMPERIAL. Anais do Senado. Anno de 1823a. Livro 1. Assembleia constituinte do Império do Brasil. Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Anais do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1823/1823%20Livro%201.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2020.

_____. Anais do Senado. Anno de 1823b. Livro 2. Assembleia constituinte do Império do Brasil. Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Anais do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1823/1823%20Livro%201.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2020.

SOARES, Donitília; MARQUES, Rafael. **A Sociologia Fiscal**: um esquisso histórico. pp. 115-162. In, SANTOS, A.C.; LOPES, C. M^a da Mota (Coord.). Fiscalidade – outros olhares. Vida Económica. Porto, Portugal, 2013.

SOUZA, Laura de Mello. Política e Administração Colonial: problemas e perspectivas. In, SOUZA, Laura de Mello; FURTADO, Júnia Ferreira; BICALHO, M^a Fernanda (Orgs.). **O Governo dos Povos**. Alameda. São Paulo, 2009. pp. 63-90.