

A História Fiscal de Pernambuco em tempos de Império

Bruno Sérgio da Silva Souza¹

Jéssika Pereira de Freitas²

Johnathan Santos Monteiro³

Yratany Pessoa de Pinho Borges Gomes⁴

Orientador: Artur Gilberto Garcéa de Lacerda Rocha⁵

Resumo

A construção da ideia de Independência do Brasil é um dos períodos de maior interesse na historiografia brasileira, por isso várias vezes abordada e revisitada, no que concerne ao ponto de vista político e ideológico. Por vezes o confronto entre centralismo e federalismo alçam grandes destaques nos estudos acadêmicos, porém esse assunto perpassa a compreensão do político e invade campos poucos estudados em nossa historiografia, como o campo da fiscalidade. O tributo como fator social constitui-se em traço importante para entender os povos, as instituições políticas e suas transformações. Na passagem do período colonial à autonomia política e administrativa, o Império do Brasil recebeu de herança de Portugal, não apenas uma estrutura socioeconômica, mas, sobretudo uma estrutura jurídica e fiscal, contribuindo para um desequilíbrio crescente nas contas públicas do nascente país. Buscando, o governo central, o custeio de suas despesas, nascia um Brasil unitário em detrimento as inúmeras elites locais, e é neste pensamento que a Constituição Imperial concedia competência tributária somente à Câmara de Deputados. Somente durante a regência que as questões tributárias começam a se modificar, ampliando para as Províncias a criação e arrecadação de impostos.

Palavras chave: Império do Brasil; Tributação; Centralismo; Federalismo; Pernambuco.

1. Introdução

A quem pertence a administração das verbas públicas, sua captação, receita, sua destinação, despesa, e mesmo a quem compete a elaboração do orçamento, ou seja, a quem pertence a receita arrecada, a província ou ao governo central? A resposta a esta questão perpassa pela análise de três momentos: 1824, 1834 e 1837. Após a declaração da

1 Aluno de Graduação do Curso de Ciências Econômicas da FCH – ESUDA;

2 Aluna de Graduação do Curso de Ciências Contábeis da FCH – ESUDA;

3 Aluno de Graduação do Curso de Ciências Econômicas da FCH – ESUDA;

4 Aluna de Graduação do Curso de Ciências Contábeis da FCH – ESUDA;

5 Mestre em História pela UFPE, bacharel em Ciências Econômicas pela UNICAP, professor da FCH – ESUDA.

independência e da outorga da constituição de 1824 o caráter político unitário inicial conferido, pelo poder central do Rio de Janeiro, um processo administrativo de arrecadação e de formação dos orçamentos centrados nas mãos dos deputados imperiais. Em 1834, após a promulgação do Ato Adicional⁶ essa prática foi trocada por vaga liberal federalizante, tendo as questões tributárias e orçamentárias transferidas para as recém-criadas assembleias legislativas provinciais. Porém, em 1837, novas conclusões foram determinadas pela Lei de Interpretação do Ato Adicional e com o retorno do conservadorismo no episódio do regresso.

Os anos iniciais do pós-independência é marcado por debate longo e bastante profícuo no que concernem os estudos sobre os projetos de emancipação política. O centralismo e o federalismo tomaram conta por muito tempo da política nacional, e em particular de províncias como Pernambuco, estendeu-se por campos como o político, tributário e orçamentário, sendo tema quase que permanente de enteveros entre Luzias e Saquaremas. Se por um lado, o estudo sobre o campo político rendeu, e ainda rende uma vasta historiografia, por outro, o campo da tributação, a construção e administração dos orçamentos tem sido tangenciado e pontualmente aprofundado em poucos trabalhos e isolados em suas províncias.

“O processo de independência introduziu alternativas variadas em termos de organização da nova nação. República ou monarquia, Estado unitário ou federação, a unidade da América portuguesa ou sua fragmentação” (DOLHNIKOFF: 2005, p.12). E entre as várias percepções sobre a formação do Estado brasileiro e a vitória do centralismo em detrimento do federalismo podemos destacar a visão mais tradicional que coloca a unidade nacional em mãos de elites que tinham uma unidade ideológica, ou outra visão em que o federalismo saiu vencido deriva da outorga da Constituição de 1824.

No campo fiscal o estudo é marcado ou mesmo direcionado pela formulação e interpretações legais, e a centralização fiscal marcada pela Constituição do Império do Brasil fez criar um formato burocrático de arrecadação e de construção orçamentária onde as províncias não tinham autonomia. Não era raro esta realidade fiscal fazer que, especificamente, a província de Pernambuco enviasse divisas para o governo central sem mesmo conseguir resolver os problemas locais.

A chamada revolução do 07 de abril de 1831 abriu novos espaços às elites locais para revisar os pactos que foram estabelecidos na construção primeira do Estado brasileiro. O Ato

⁶ Fato este apenas possível com a vacância de poder central devido a abdicação do trono do Brasil em função de seu filho Pedro de Alcântara em 1831.

Adicional de 1834 colocou, com a criação das assembleias provinciais, uma nova estrutura burocrática política e fiscal. Passou às mãos locais as decisões, desde que não houvesse interferências sobre a autonomia do governo central, tanto no que diz respeito ao orçamento quanto à arrecadação. E mesmo com o regresso conservador, representado na lei de interpretação do Ato Adicional, alguns dos princípios alcançados em 1834 não foram desmontados.

2. Da Revolução de 1817 à Independência

A abertura dos portos brasileiros às nações amigas traz uma nova perspectiva comercial a então colônia portuguesa nas Américas. As elites locais, porém, continuariam ao largo dos benefícios oriundos de tal abertura, sem modificações profundas em suas condições de afastamento das decisões políticas e econômicas. Além disso, para as capitânicas do Brasil não fazia diferença alguma o governo vir de Lisboa ou do Rio de Janeiro, pois os comerciantes portugueses, instalados nas principais portos, inclusive nos do Nordeste, continuavam tão monopolistas quanto antes, de modo que os lucros produzidos nas áreas rurais continuavam a serem transferidos para estes comerciantes, um dos principais motivos não militares, pelo qual foi deflagrada a Revolução Pernambucana em 1817.

Episódio iniciado na manhã do dia 06 de março de 1817, em resposta a um mandato de prisão de oficiais do Regimento de Artilharia, mas que vinha sendo preparado havia algum tempo. Receptivos às ideias liberais, o povo pernambucano contestou a autoridade do governo local português. O movimento tinha caráter separatista contra a Coroa Portuguesa, desencadeada pelo descontentamento da elite pernambucana, e por parte da população livre urbana, e motivada pela ausência de ocupação de cargos da Administração pública, que eram reservados integralmente aos portugueses.

Pernambuco possuía um porto movimentado na cidade do Recife, com comércio ativo, plantações de cana e algodão, além de centenas de engenhos. Porém, a exclusividade comercial com Portugal garantia a arrecadação de tributos à Coroa e dava aos comerciantes portugueses o controle sobre os prazos e preços de mercadores, em uma relação desvantajosa aos brasileiros.

Ainda neste período, outro motivo demandava por uma alteração na ordem econômica, política e social, quando se tratava das riquezas que saíam de Pernambuco e eram usadas para custear a crescente estrutura burocrática do reino e financiar obras públicas para a modernização da cidade do Rio de Janeiro, transformando-a no centro do Império Português, como efeito da vinda da Corte portuguesa em 1808. O Rio de Janeiro desde então passou a receber impostos vindos de outras regiões do Brasil e a desfrutar de todas as vantagens do sistema colonial. Vê-se um uso de tributos totalmente irresponsável, utilizado para cobrir a mudança para o Brasil e ainda impostos idênticos cobrados pela Corte e pelas províncias sem a chamada separação fiscal de competência.

O governo da Capitania de Pernambuco, que por sua vez era considerada uma das mais ricas do Brasil colônia, era obrigado a remeter ao Rio de Janeiro somas de dinheiro dos impostos para custear salários, comidas, roupas e festas da Corte portuguesa. Os gastos da Família Real - instalada com o príncipe regente Dom João VI no Rio de Janeiro, desde 1808 -, mais o excesso de portugueses em cargos públicos, a corrupção dos costumes, a crise econômica na região, a fome e a miséria ampliada pela seca de 1816 foram motivos suficientes para dar largada a Revolução.

A insatisfação acumulada do povo com a corrupção e a vinda da Corte e pelas dificuldades dos brasileiros comuns, aliando-se aos ideais da Revolução Francesa de 1789 que havia liquidado a monarquia absolutista e os privilégios da nobreza, levaram a discussão de medidas como: baixar os impostos e aumentar salários de militares da Capitania. Em 1808, a ameaça napoleônica na Europa fez o Rei português mudar-se para o Brasil. A vinda da família real para o Rio de Janeiro, gerou altos custos para a população e o aumento de impostos para sustentar a Coroa. Alguns impostos tornaram-se muito impopulares, como por exemplo, a tributação sobre os produtos comercializados, principalmente os alimentos. Os pernambucanos também se incomodavam com os gastos extravagantes para custear a Corte no Rio de Janeiro. Todas as esferas sociais eram atingidas pelo problema fiscal gerando descontentamentos e tensões que foram se agravando conforme aumentava o endividamento dos colonos ao aparelho administrativo centralizado português.

Pode-se dizer que a Revolução Pernambucana foi o primeiro ato concreto de contestação ao domínio português em solo brasileiro, colocando em prática as ideias republicanas, e de ser a ocasião em que se inicia a diplomacia no Brasil. Por estes motivos, a

Revolução é considerada o embrião da formação política da atual nação brasileira. O Brasil surgiu não mais como a colônia portuguesa, mas como uma entidade nacional com vontade de soberania e de reorganização social.

Em 1821, seguindo orientação da assembleia portuense, foi escolhida a primeira Junta de Governo de Pernambuco, o que demonstra todo o caráter liberal da Revolta vintista. Depois de tanta luta, os pernambucanos pareciam ter encontrado sua liberdade. A Junta de Gervásio Pires, ex-revolucionário de 1817, instituiu o concurso como forma de escolher funcionários públicos e parou de enviar tributos à Corte.

Com a independência em 1822, o Brasil deixa de ficar unido a Portugal, momento em que o Império vive a sua primeira crise financeira, em decorrência do esvaziamento dos cofres públicos quando da retirada da corte que voltara à Lisboa, e ao mesmo tempo o estado com grandes dívidas. O Sistema tributário se apresentava precário, pois não existia uma sistematização das receitas e despesas e os tributos eram mal distribuídos. A Jovem nação herda de um período anterior um quadro tributário que impedia o seu crescimento, até porque os bens de consumo eram o que suportavam a maior carga de tributos. (CAMPELLO, 2013).

O Império do Brasil já nasce tendendo a não organizar seu orçamento, já que além das inúmeras obrigações político-militares que teve que assumir, em face desse rompimento com Portugal, ainda recepcionou os tratados internacionais que lhes impediam de tributar, de maneira mais significativa em atividades de importação, por exemplo, se tratando de ser a maior forma de captação de recurso da época.

O Império do Brasil não nasceu pronto e acabado. Tratou-se de um projeto político das elites das províncias do centro-sul ao qual se associou a figura do Imperador D. Pedro I. O sistema tributário se apresentava precário, pois não existia uma sistematização das receitas e despesas e os tributos eram mal distribuídos. Podendo citar exemplos do quadro tributário no período de 1822:

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;

II – Imposto de exportação representado pela taxa de 2% sobre todos os gêneros não sujeitos a qualquer outro subsídio ou direito de saída;

III – Imposto conhecido como “subsídio literário”, pois se destinava ao pagamento dos mestres escolas, corresponderia a um real em cada arratel de carne verde que se cortasse nos açougues, e a dez réis em cana de aguardente da terra;

IV – Meia sisa dos escravos ladinos isto é: “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 da África;

Importante compreender em função de toda essa desestruturação do sistema tributário, político e econômico, que não existia uma unidade na nascente nação brasileira. Ao longo da história colonial, a metrópole lusitana buscou fazer com que os principais portos e zonas econômicas tivessem laços imediatos apenas com Portugal e não entre si. A inexistência de tal unidade brasileira fica mais claro quando se vislumbra o surgimento da Confederação do Equador (1824), quando as capitanias de Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte e do Ceará não compactuaram com o projeto político de criação do Império do Brasil, que fazia com que estas províncias passassem a se subordinar à Corte imperial no Rio de Janeiro.

O Império do Brasil não herdou apenas a estrutura econômico-social vigente durante o seu período de vínculo para com Portugal, mas também a legislação metropolitana portuguesa que foi recepcionada pela Lei de 20 de outubro de 1823. Em seu nascedouro, recepcionou a legislação portuguesa inclusive a legislação tributária da metrópole, o que a fez aderir aos mesmos defeitos que constavam no sistema de tributação da metrópole portuguesa, no que se refere a sua lei vigente no Brasil, os mesmos problemas que assolavam a estrutura tributária brasileira quando da ocorrência da independência do Brasil. (CAMPELLO, 2013).

D. Pedro I proclamou expressamente que uma das razões para independência era a necessidade de um novo regime de tributação, diferente do existente na metrópole, que não asfixiasse a vida econômica do Brasil. Com o desenrolar do processo de independência, ficou evidente que tal promessa não foi cumprida, tendo em vista a impossibilidade de reforma profunda da legislação lusitana que havia sido recepcionada, pelos sucessivos déficits fiscais e pelos tratados internacionais que fixavam as alíquotas do imposto de importação em patamares insignificantes.

3. Constituição de 1824.

Criada sobre o domínio de D. Pedro I, a Constituição outorgada de 1824 é ponto chave de vários impasses internos entre liberais e conservadores sobre o destino da nação e a maneira pela qual o conjunto de normas do Estado fora criado. Trazia aspectos peculiares como o voto censitário masculino e a criação do poder moderador. Idealizada sob os moldes do Império, limitava manifestações religiosas no que tange cultos domésticos e concedia privilégios à elite agrária.

O Poder Moderador pairava sobre os outros três poderes como forma de poder supremo. Era ele quem estabelecia harmonia entre os três poderes mesmo que de maneira lúdica, pois era prerrogativa de uso exclusivo do Imperador, o mesmo representante do Executivo. Em tese, o que se estabelecia era que qualquer confronto de interesses seria dado ao Poder Moderador à palavra final.

Em seu artigo 98, a Constituição do Império do Brasil afirmava que:

O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação e seu representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.

Logo após, citava que essa mesma figura de imperador era inviolável e sagrada. Ou seja, a Constituição de 1824 dava ao D. Pedro I poder supremo sobre o império, também vale ressaltar que se queria, na verdade, estabelecer uma forma de coordenação da Constituição com supremacia da figura do imperador.

Em relação à estrutura do Poder Legislativo, de acordo com a Constituição, o mesmo era composto pela Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores. Ambos eram subordinados ao Imperador, e inclusive, tomavam juramento de obediência à corte. Era o Legislativo zelar pelo poder imperial e, em caso de morte, cuidar pela sucessão de trono de maneira pacífica ao Regente. Também cabia ao Legislativo Imperial observar as despesas públicas e orçamento. Vale ressaltar que ainda existia uma centralização de poder na forma de tributar, e as receitas oriundas das províncias eram enviadas ao Império. Essas províncias também se tornam outro modelo de criação da divisão da nação. Os senadores, por exemplo, eram membros advindos das províncias para mandatos vitalícios.

Quanto ao Executivo, poder também exercido pelo Imperador, suas atribuições principais era de nomear os magistrados, maneira pela qual se mantém ordem e certa subordinação ao Império. Também nomeava bispos e eclesiásticos, além de fornecer outros cargos para civis e políticos. Segundo a Constituição, o poder máximo da corte declarava guerra, mantinha paz e cuidava de estabelecer tratados com outras nações. Apesar de seu aspecto supremo, o artigo 104, de maneira curiosa, informava que caso o Imperador deixasse o reino, sem consentimento da Assembleia Geral, a mesma interpretaria o fato como abdicação do trono.

A Constituição de 1824 deixa claro que o Poder Judiciário é independente e que os juízes de direito são perpétuos, mas o Imperador poderá suspendê-los em caso de reclamações ou queixas. Também é instituído na capital federal o Supremo Tribunal de Justiça, que dentre outras atribuições, decidem sobre conflitos de jurisdição com as relações provinciais.

No que tange à Fazenda, o Tesouro Nacional, a administração e contabilidade das despesas e orçamentos eram realizados em comunhão às províncias. A Assembleia fixa os tetos e o órgão econômico do governo realiza a parte prática mantendo com objetivo de manter as receitas imperiais cada vez maiores e equilibradas.

A Constituição também era irrevogável e o prazo para implementação de mudanças era de quatro em quatro anos respeitando a legislação, sendo assim, o artigo 175 da Constituição do Império do Brasil informa que: “A proposição será lida por três vezes com intervalos de seis dias de uma à outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Câmara dos Deputados, se poderá ser admitida à discussão, seguindo-se tudo o mais que é preciso para formação de uma lei.”.

A Carta Magna, apesar de liberal, característica preponderante dela, também foi centralizadora e forte. E liberal até certo ponto, pois apesar de ter esse aspecto, limitava o voto, não abole a escravidão e dava ao Imperador poderes não vistos em outras cartas liberais. As determinações constitucionais deixavam claro uma relação entre a elite agrária e o império. Essa mesma elite agrária foi grande responsável pela construção social brasileira que se pondera até os dias atuais.

3. Ato Adicional

As ideias liberais tinham grande influência no sistema brasileiro, desde o campo social ao campo econômico, principalmente no que diz respeito a forma de arrecadação tributária, uma vez que no mundo ocidental as políticas econômicas liberais eram predominantes.

Assim, seguindo exemplos e buscando enquadrar-se nos moldes das ideias modernas oriundas da Europa, é que no Brasil, um pouco dessas ideias liberais que teria nas correntes políticas do partido liberal e conservador o uso e a adaptação desses ideais, buscou-se, ao percorrer alguns dos ideais dessas escolas europeias, inserir a política tributária brasileira – representante de uma economia agrária e dependente – dentro do contexto mundial europeizante de uma estrutura econômica já capitalista e desenvolvida do ponto de vista industrial. (ROCHA, 2003, p. 87)

Arienti (1987), em um estudo sobre a teoria tributária de Adam Smith, economista do século XVIII, indica os quatro princípios que uma arrecadação deve ter para ser considerada ideal, são eles:

Equidade: Todo trabalhador, deve contribuir o máximo possível para a manutenção do estado. No entanto, esta contribuição deve ser feita de acordo com seus rendimentos, devendo ao trabalhador que desfruta de maior rendimento, pagar mais impostos e ao que possui menor capacidade orçamentária, pagar menos.

Certeza: Todo imposto pago pelos indivíduos deve ser fixo e não arbitrário. A data de pagamento, o valor e a forma como devem ser pagos deve ser claro para todos indivíduos.

Conveniência de Pagamento: Todo imposto deve ser recolhido no momento, e pago pelo contribuinte, da melhor forma que lhe convém.

Economia no recolhimento: Todo imposto deve ser planejado de tal forma, que retire do bolso do contribuinte o menor valor possível.

A partir dessas ideias, os princípios de Smith são considerados inquestionáveis em todo mundo capitalista.

Ao tratarmos do Brasil Império é comum que se faça bastante referência a centralização da política. Centralização essa que teve como marco final para muitos dos artigos constitucionais o Ato Adicional, em maio de 1834, que entre várias atribuições, revogou muitas medidas de caráter centralista fiscal e político do período.

Durante toda época imperial, a centralização foi duramente questionada por diversos grupos, tendo o Tavares de Bastos como um dos principais críticos do regime. Em seu livro, *A província*, de 1870, Tavares analisa o regime e detalha o seu projeto de como deveria ser o estado, segundo ele, liberal, federativo e descentralizador do poder, pois Tavares achava a estrutura centralizadora um sistema antidemocrático em sua essência.

Em oposição a esta opinião, havia também os defensores da centralização, como temos o Paulino de Sousa, também conhecido como Visconde de Uruguai onde, em suas obras, detalha as razões pela qual é necessária a centralização do poder que, segundo ele, as vantagens do regime excediam em grande escala os inconvenientes. As fontes que garantiam a centralização, combatida por Tavares e defendida pelo Visconde, vinham de impostos contraídos das atividades relacionadas a importação e exportação no império. Essa dependência do governo central com as receitas providas do comércio exterior, fazia com que a tributação fosse relativamente frágil, porém a base do problema fiscal no período estava no repasse dos recursos do poder central para as províncias.

Para o visconde, esse tipo de tributação era precário no Brasil devido a dispersão da população e por ser baseado no sistema português colonial.

O nosso sistema de impostos era, como ainda hoje, defeituoso. Não são eles filhos de um sistema, mas, sem harmonia, criados e aglomerados pelo tempo, enxertados do sistema velho português do tempo colonial. Pouco avultados pelo tempo, e quase que exclusivamente as de importação e de exportação nos grandes mercados do litoral. Alguns nada produziam em certas províncias, principalmente centrais. A dispersão da população por imensas distâncias tornava difícil a fiscalização e pouco produtiva a arrecadação. (SOUSA, 1865, p. 233 apud VILLELA, 2007, p. 2).

A constituição de 1824 era clara no que diz respeito à tributação das províncias, uma vez que no seu artigo 83, parag. 3º, estabelecia que os conselhos gerais das províncias fossem proibidos de propor ou deliberar sobre imposições cuja iniciativa é da competência da Câmara dos Deputados.

Apenas com a Lei do Orçamento de 24 de outubro de 1832, as receitas públicas foram discriminadas pela primeira vez entre Receita Geral, que era de responsabilidade do governo central e Receita Provincial que era de responsabilidade das Províncias. As primeiras eram detalhadas na lei e incluíam, segundo André Villela (2007), os direitos arrecadados nas

alfândegas, sobre importações, exportações e baldeação; direitos de armazenagem, ancoragem e faróis; sisa de bens de raiz e vendas de próprios nacionais.

No que se refere às províncias, a Constituição de 1824 em seu Art. 83º, tratava em dizer que às Receitas Provinciais pertenciam “todos os impostos ora existentes não compreendidos na receita geral”. Situação apenas transformada com a abdicação do trono brasileiro por D. Pedro I em 1831 e aprovado em 1834 o Ato Adicional. Dentre suas atribuições, o Ato Adicional extinguiu os Conselhos Gerais das províncias e criou, em seu lugar, a Tesouraria Provincial com poder para legislar sobre economia, justiça, educação e tributação.

Apenas com esta reformulação na constituição, os Conselhos Gerais foram substituídos pelas Assembleias Provinciais, que a elas foram atribuídas o dever, entre outros de legislar “sobre a fixação de despesas municipais e provinciais e os impostos a elas necessários”, desde que esses impostos não fossem prejudiciais às imposições gerais do estado (BRASIL, 1834). Proibia-se, explicitamente, às Assembleias Provinciais legislarem sobre impostos de importação.

Essa repartição fiscal, para alguns estudiosos do período, tornou o sistema tributário mais complexo e com uma capacidade de arrecadação, fora das alfândegas, limitada. De fato, a arrecadação provincial ficava muitas vezes aquém de seus gatos. Em conjunto, as províncias arrecadavam, em média, 20% das receitas do governo central.

Segundo Vilella (2007), em 1856, cerca de 80% de todas as receitas do governo provinham do poder central, caindo para 76% em 1885. A maior parte do restante das receitas era provida das províncias, e os municípios representavam 3% a 5% das receitas totais do governo.

Ao poder provincial pouco restavam meios para tributação, acarretando dificuldades para expandir a sua arrecadação e aumentar suas receitas, apenas duas alternativas restaram às províncias: endividar-se e contar com repasses de recursos do governo central.

Com relação às dívidas, as 20 províncias acumularam juntas um total de trinta e seis mil contos em 1877, atingindo 61,8 mil contos em 1887. Por cerca de 20 anos, a partir do ano de 1839, os governos provinciais receberiam transferências diretas do poder central de acordo com a lei de 22/10/1839. Apesar dos esforços do governo central, tais tentativas não foram

suficientes para reverter o quadro generalizado de dificuldades financeiras dos governos provinciais. (VILLELA, 2017).

Assim, de acordo com André Villela (2007), de um total de 839 balanços no período 1840 a 1889, dos quais existem informações sobre as receitas e despesas provinciais, foram constatados déficits em 421 casos. Em oito, das vinte províncias, ocorreram déficits em mais da metade dos anos para os quais se dispõe de informações.

Devido ao caráter controverso da tributação provincial – quando não inconstitucional – o governo imperial decidiu solicitar a opinião da Seção da Fazenda do Conselho de Estado, a quem caberia avaliar se as leis das províncias estavam de acordo com a Constituição do Império. Dessa forma, entre 1842 e 1867, das 881 consultas feitas àquela Seção, apenas 226 (25,7%) estavam de acordo com a constituição. De cada três consultas, duas terminavam com a Seção opinando que as ditas leis provinciais deveriam ser suspensas pelo governo imperial, porém era necessário saber a opinião da Assembleia Legislativa quanto a suspensão de tais leis.

Segundo Bastos (1937), a principal causa da insuficiência das rendas das províncias eram as restrições ao poder provincial em matéria tributária, principalmente no que diz respeito a interpretação geralmente dada às leis orçamentárias provinciais, onde diversas taxas incidiam sobre produtos de forma inadequada. Eram taxados com o imposto de importação produtos locais de consumo ou mercadorias em trânsito.

4. Considerações Finais

As ações burocráticas e legais expostas acima para a arrecadação dos tributos provinciais são uma pequena demonstração de como os órgãos de arrecadação e elaboração orçamentária tinham dificuldades para realização de suas atividades, sem entrar em choque com os ditos interesses centrais, tanto no que diz respeito efetivo da coleta, existência de pequeno contingente de pessoas para a realização das cobranças, como nas obrigações com as esferas superiores, como no caso do financiamento para a contratação e pagamento das melhorias públicas.

A independência e a outorga da constituição de 1824 colocaram as províncias submetidas aos interesses centrais, sendo apenas com a abdicação de D. Pedro I, e com a sobrevivência de todos os artifícios legais criados pelos liberais no período regencial, que passou a ser possível a integração nos debates centralistas e federalistas das questões fiscais.

Inicialmente, os mesmos defeitos que constavam no sistema de tributação da metrópole portuguesa, no que se refere a sua lei vigente no Brasil, também assolavam a estrutura tributária brasileira quando da ocorrência da independência do Brasil, e apenas após o Ato Adicional de 1834 que certa autonomia passou para mãos provinciais sobre as questões tributárias e orçamentárias, somente a partir de então as assembleias legislativas puderam elaborar suas leis tributárias e orçamentárias.

D. Pedro I proclamou expressamente que uma das razões que levaram à independência era a necessidade de um novo regime de tributação, diferente do existente na metrópole, que não asfixiasse a vida econômica do Brasil. Evidente que tal promessa não foi cumprida, tendo em vista a impossibilidade de reforma profunda da legislação lusitana que havia sido recepcionada, pelos sucessivos déficits fiscais e pelos tratados internacionais que fixavam as alíquotas do imposto de importação em patamares insignificantes.

Tendo em vista este desequilíbrio estrutural na legislação fiscal, o Império do Brasil nasceu tendendo a não conseguir organizar seu orçamento, já que, além das inúmeras obrigações político-militares que teve de assumir, em face do rompimento com a metrópole lusitana, ainda recepcionou tratados internacionais que lhe impediam de tributar, de modo significativo, a importação de mercadorias, então a mais significativa atividade econômica do país.

A natureza jurídica do Império do Brasil era a de um Estado Unitário resultante de uma proclamada associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros, que formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha á sua Independência. (art. 1, da Constituição de 1824). As províncias eram órgãos administrativos decorrentes da desconcentração do órgão central, sendo, portanto, uma extensão deste, que tinham por atribuição a gestão das regiões do Império, na forma da Lei (arts. 165 e 166 da Constituição de 1824).

O tributo passou a ser compreendido como uma exceção a dois direitos fundamentais, o de livre obrigar-se e o de propriedade: ninguém está obrigado a fazer ou a deixar de fazer

algo senão em virtude lei (art. 179, I, da Constituição de 1824) e é assegurado a todos o direito de possuir patrimônio (art. 179, XXII, da Constituição de 1824). Ou seja, o indivíduo só estaria obrigado a pagar algo, contra a sua vontade, transferindo parte do seu patrimônio, se a lei (em sentido formal) assim o declarasse. A lei é fruto da vontade popular, que, por meio de determinado procedimento, e concretiza as decisões políticas tomadas pelos mandatários do povo (deputados, senadores etc.), inserindo novas normas no ordenamento jurídico, permitindo que o povo se governe. A Constituição de 1824, que poderia definir as esferas tributárias, foi omissa, não resolveu o problema de competências tributárias. Alguns impostos eram cobrados várias vezes sobre o mesmo gênero.

Com o advento da era regencial, a pressão por maior autonomia provincial se intensificou, culminando na edição de uma verdadeira tentativa de revolução constitucional: o Ato Adicional de 1834. A Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, transformou os Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas e delegou a estes órgãos diversas competências legislativas, dentre elas as de fixar as despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que não prejudiquem as imposições gerais do Estado.

Foi concedida às províncias a competência tributária sem se estruturar um sistema tributário nacional, que de modo eficaz impedisse os conflitos no exercício deste poder de tributar, criou-se uma grande guerra fiscal no Império do Brasil, pois as províncias, em busca de novas fontes de receitas, instituíam muitas vezes adicionais aos impostos gerais ou então estabeleciam dissimuladamente impostos de importação ou de exportação (o que era vedado), ou tributavam o comércio interprovincial.

Conclui-se que durante o Império do Brasil o grande foco dos conflitos fiscais residia em duas questões fundamentais: os conflitos de competência tributárias existentes entre o ente central e as províncias (e estas entre si) e a ausência de tributação das principais riquezas da elite rural brasileira, a terra e a renda. O império não conseguiu superar estes conflitos, conseqüentemente a situação fiscal brasileira se agravou, as províncias viviam em constante declínio de rendas, já que, como a Corte possuía déficits fabulosos, havia imensa dificuldade em se descentralizar as rendas públicas e a autonomia fiscal provincial; por sua vez, já que não se tributava a renda e as terras dos latifundiários, a incidência tributária recaía, sobretudo, sobre o consumo e as atividades econômicas de importação e exportação.

Na estrutura tributária nascente do Império do Brasil não existia uma única sociedade brasileira, mas várias sociedades, diferentes em hábitos e costumes, em tradições, com riquezas e atividades econômicas distintas que não se comunicavam. Por conseguinte teve a necessidade de se criar um Estado Unitário que centralizaria a competência legislativa (e a tributária) no Parlamento nacional.

O Estado unitário imperial que nasceu em 1824 não governava uma única sociedade, mas uma pluralidade de regiões que possuíam identidades sociais e econômicas próprias. Apenas a partir da ascensão de D. Pedro II pode-se conjecturar a formação de uma noção de sociedade nacional, que passou a aceitar ser gerida pelo Poder Central, mas então, o Estado Unitário não mais existia na forma prevista e idealizada pela Constituição de 1824, tendo as províncias, ao longo do século XIX adquirido cada vez mais autonomia legislativa.

REFERÊNCIAS

ARIENTI, Wagner Leal. A teoria tributária de Adam Smith: Uma Revisão. **Textos de economia**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 43-58, jan. 1987.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província** – estudo sobre a descentralização no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1937.

DEVEZA, Guilherme. Política tributária no período imperial. In: Buarque de Holanda, Sérgio (dir.), **História Geral da Civilização Brasileira**. 4ª ed. Tomo II, 4º volume. São Paulo: Difel, 1985.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acessado em: 10/05/2016 09:36:14.

_____. **Lei de 12 de outubro de 1832**. Ordena que os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, lhes confirmam nas procurações faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição.

_____. **Lei Nº 16 de 12 de Agosto de 1834**. Ato Adicional de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império. Rio de Janeiro, 12/08/1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM16.htm. Acessado em: 10/05/2016 09:44:34

CAMARGO, Angélica Ricci. **Juntas da Real Fazenda**. Memória da Administração Pública Brasileira - MAPA. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged. Arquivo

Nacional, 2013. Disponível em: <http://www.linux.an.gov.br/mapa/?p=4304>. Acessado em: 29/08/2016 08:25:47.

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

CARVALHO, José Murilo de – **A Construção da Ordem**: a elite política Imperial. **Teatro das Sombras**: a política imperial. 4ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2003.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo. Globo, 2005.

_____. **Entre o Centro e a Província**: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almack braziliense* n°01. Maio 2005. pp 80-92. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1808-8139.v0i1p80-92>. Acessado em: 10/05/2016 09:24:35.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

MELLO, Evaldo Cabral de. **A outra independência e o federalismo pernambucano de 1817 a 1824**. São Paulo: Editora. 34, 2004.

_____. **O norte agrário e o império**: 1871-1889. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

ROCHA, Artur G. G. de L. **Discursos de uma Modernidade: as transformações urbanas na freguesia de São José (1860-1880)**. Dissertação de Mestrado. Recife. UFPE, 2003.

SMITH, Adam – **A Riqueza das Nações** – Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas. Vol. II. São Paulo. Nova Cultural, 1996.

VILELA, André. Política Tarifária no II reinado: evolução e impactos, 1850-1889. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte. N° 15. Vol. 1 (jan-abril), 2005. pp 35-68. Disponível em: <http://www.revistas.face.ufmg.br/articles/download>. Acessado em 13/09/2016 às 15:27.