

BALANÇOS E DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS NA PRIMEIRA DÉCADA DA FORMAÇÃO DO BRASIL IMPERIAL

Artur Gilberto Garcéa de Lacerda ROCHA¹

RESUMO

Os anos de transição do Reino do Brasil para o Império Independente do Brasil foram marcados por inúmeras dificuldades financeiras, não apenas no que concerne a quantidade de dinheiro que tinha nos cofres ao longo das províncias. Os obstáculos eram muitos e desafiadores para uma grande diversidade de pensamentos das elites locais e que formavam a nacional. Leis portuguesas no início foram estendidas até que fossem elaboradas outras no Brasil. Essas prorrogações legais ao se falar especificamente sobre fisco e finanças, apenas confirmaram a troca do centro europeu lisboeta para o centro americano fluminense. Outro desafio foi a padronização das demonstrações entre as províncias, cada uma informava de uma maneira distinta em tempos distintos, o que levanta vários debates sobre tais demonstrativos. Alguns levantaram a hipótese de desvios ou mesmo repugnâncias dos dirigentes provinciais em cumprir as obrigações que a eles cabiam. Outra hipótese debatida na historiografia nacional foi que a independência deixou um corpo de servidores públicos com uma menor capacidade técnica e educacional aqui no Brasil, parte dela voltou à Portugal. Porém, a maior dificuldade em ter as informações bem-organizadas foi política, pois a primeira década de independência não viu o legislativo nacional aprontar uma carta orçamentária, levando a inúmeras indisposições com o Imperador, que assina a primeira carta de 1831, mas não a realiza por causa de sua abdicação em 07 de abril daquele ano.

Palavras-Chave: Finanças Públicas; Tesouraria de Pernambuco; Império do Brasil; Orçamento.

ABSTRACT

The years of transition from the Kingdom of Brazil to the Independent Empire of Brazil were marked by numerous financial difficulties, not only regarding the amount of money that was in the coffers throughout the provinces. The obstacles were many and challenging for a great diversity of thought of the local elites and who formed the national one. Portuguese laws at first were extended until others were drafted in Brazil. These legal extensions, when talking specifically about tax and finance, only confirmed the exchange of the European center of Lisbon to the American center of Rio de Janeiro. Another challenge was the standardization of demonstrations among the provinces, each of which reported in a different way at different times, which raises several debates about such demonstratives. Some have raised the hypothesis of deviations or even repugnancies of the provincial leaders to fulfill their obligations. Another hypothesis debated in national historiography was that independence left a body of public servants with a lower technical and educational capacity here in Brazil, part of it returned to Portugal. However, the greatest difficulty in having the information well organized was political, because the first decade of independence did not see the national legislature prepare a

¹ Doutor em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Servidor Público Estadual de Pernambuco lotado no Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano. Professor da Faculdade ESUDA. arturgarcea@esuda.edu.br

budget letter, leading to numerous indispositions **with** the emperor, who signs the first letter of 1831, but does not carry it out because of his abdication on April 7 of that year.

Key words: Public Finances; Treasury of Pernambuco; Empire of Brazil; Budget.

1. INTRODUÇÃO

A situação financeira do país, nos anos que antecederam a independência do Brasil e imediatamente seguintes, estava envolvida na mais completa desordem. O estado do erário era lastimável e obrigavam os credores a pesadíssimos sacrifícios, não era possível satisfazer pontualmente os pagamentos das letras de câmbio, dos ordenados de seus empregados, dos juros do serviço das dívidas que era obrigado a contrair (CARREIRA, 1889).

Foi usando estes termos acima exposto que o Manoel Jacinto Nogueira da Gama, o futuro Marquês de Baependi, comparou a situação financeira do Brasil em dois momentos. O primeiro relatório ele era o escrivão da mesa do erário em 1812 e o segundo já estava como Ministro dos Negócios da Fazenda em 1823. O que se pode notar na comparação de seus relatos foi a continuidade da desordem e desregramento do erário, levando ao descrédito não só o tesouro, mas também o Banco do Brasil.

Diante desses relatos e ao assumir a Regência no Brasil, ainda em maio de 1822, o Príncipe Regente Pedro de Alcântara formou uma comissão para examinar o estado do tesouro público, e após o aprofundamento do conhecimento da real situação propor reformas que contribuíssem no restabelecimento do crédito e da adimplência do Império, porém o relatório não trouxe um cenário novo ou efetivamente esclarecedor.

As poucas informações e rendas repassadas pelas províncias, por ainda não estarem totalmente integradas às causas do nascente país, levaram a comissão da fazenda a propor uma saída que não foi aceita por todos seus membros, porém algumas ações tinham a necessidade de serem urgentes para diminuir a crítica situação das finanças públicas, não podendo esperar a formação de um parlamento ou um conselho.

Os repasses das rendas provinciais, ou melhor, os não repasses mostram que essa questão das rendas provinciais era assunto bastante sensível, a

historiografia da época e alguns documentos, abordam a diminuição dos envios para o governo central como receio de não saber a quem mandar, ou até de ao enviar, estar mandando para o lado errado, mas não podemos descartar a ideia de que era mais tentador ficar as rendas com as próprias províncias.

Sem solução e renda a curto prazo, por decreto imperial foi autorizado a contratação de empréstimo junto às casas financeiras nacionais, já que ainda não tínhamos o reconhecimento inglês de nossa independência em relação a Portugal. Também por meios de decretos, foram autorizados sequestros de bens como mercadorias, prédios e navios de negociantes portugueses, e estabeleceu aumento de impostos.

Estas ações eram de caráter emergencial, e deveriam ser substituídas por outras que contassem com maior organização e empenho por parte do legislativo nacional. Porém, a organização do funcionamento fiscal do Brasil, no momento da independência, ainda se fundava no alvará de criação do erário público no Brasil de 1808, e que centralizava a uma única jurisdição todas as coisas ou negócios pertencentes a arrecadação, distribuição e administração da fazenda.

Este mesmo alvará indicava que as remessas líquidas das províncias que anteriormente eram destinadas para Lisboa, deveriam ser redimensionadas para o Rio de Janeiro. Este redirecionamento dos fluxos fiscais constituiu a marca mais significativa da primeira organização fiscal do país (CARRARA, 2022, p. 81). Estas remessas eram uma das maiores fontes de receita do governo central, mantendo as províncias em procedimentos coloniais por quase uma década a mais.

Após a independência este caráter centralizador da administração fazendária foi confirmado pela Assembleia Geral Constituinte em 1823 quando foi decretado que a legislação portuguesa, que não tinha sido revogada, continuaria em inteiro vigor enquanto não houver organização de um novo código (BRASIL, 1823). Tal centralização foi continuada após a outorga da Constituição Imperial e apenas diminuída com a lei que deu organização diferenciada ao tesouro nacional no início da regência em 1831, lei esta que abriu caminho para a criação das tesourarias provinciais.

Todas estas continuidades e as poucas mudanças provisórias na organização da administração do tesouro nacional em conjunto com a falta de uma lei que regulasse o orçamento até o final da primeira legislatura em 1831, tornaram necessárias distintas formas de abordagem aos dados informados pela

documentação. Basicamente dividiu-se em duas etapas, a primeira referente a década de 1820, onde os balanços gerais e os saldos dos cofres de Pernambuco são as principais fontes; e a segunda forma, relativa a década de 1830, onde já podemos incorporar os orçamentos nacional e provincial.

Estas primeiras análises tomaram por base as apresentações anuais do balanço geral das despesas e receitas que o Ministro dos Negócios da Fazenda era obrigado, pelo artigo 172 da Constituição Imperial, a fazer por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados Gerais. Assim, de 1823 a 1831 apenas eram apresentados, e não por todas as províncias, os balanços das receitas e despesas e daquilo que cada ente estatal tinha a receber dos contribuintes (dívida ativa) e a pagar aos seus credores (dívida passiva).

Do ponto de vista estrutural, estas apresentações estavam mais para uma simples apuração do resultado do exercício que um balanço propriamente dito. A apuração de resultado é a comparação entre receitas e despesas em um determinado período com a intenção da apresentação do saldo ou resultado, que pode ser positivo ou negativo, ou respectivamente, superavitário ou deficitário.

A distribuição das despesas ainda não era discriminada por ministérios, como aparecem posteriormente nos balanços e orçamentos da década de 1830, após a sanção da lei que dividiu os orçamentos em nacional e provincial. Assim, as despesas foram apresentadas e divididas em quatro grandes segmentos, ou contas: casa imperial e real, tesouro, repartição da Guerra e da Marinha. A casa Imperial era uma conta que tinha origens ainda nas prestações anteriores à independência e que teve sua dotação incorporada às receitas destinadas ao Ministério dos Negócios do Império a partir das prestações do ano de 1827.

A Casa Imperial detinha os gastos com a família real propriamente dita, com manutenção dos prédios de posse e uso da família Imperial, assim como os ordenados dos servidores que estavam lotados nestes prédios. As despesas dos ministérios ligados as forças armadas incluíam os arsenais do exército e marinha, como também as manutenções dos hospitais ligados a estas pastas.

Como afirmou o Imperador D. Pedro I na Fala do Trono na abertura dos trabalhos da constituinte, os gastos com a Casa Real foram os mínimos possível, deixando os principais gastos com as questões militares. A compra emergencial de navios e armamentos para uma esperada guerra contra Portugal consumiu 65,35%

dos recursos da nação. Vale salientar que algumas províncias tiveram levantes internos e lutas contra tropas portuguesas.

Apesar de uma leve diminuição do percentual no início do período regencial, a eclosão de movimentos em vários espaços do Império manteve o percentual da participação dos gastos com os militares sempre nas casas dos milhares de contos de réis.

Ao longo das décadas de 1820 e 1830 as receitas sofreram algumas alterações nas formas que compunham as reservas públicas. Os saldos dos exercícios anteriores representavam os saldos trazidos do ano anterior para compor parte do ano atual, apesar de em geral o valor ser pequeno, era, normalmente, resultado do pagamento de letras, o que representa dinheiro de terceiros, de empréstimos que necessitam, e foram, pagos e que também geram custos com os encargos da dívida. Esta conta apesar de aparecer em alguns anos em estudo, se consolida como um fundo com dados confiáveis a partir de um decreto em 1850.

Na conta receita ordinária os recursos provinham dos direitos de importação e exportação, dos despachos marítimos, e do Interior, sendo estas partes integrantes da fiscalidade, ou seja, oriundas dos diversos tributos devidos pelos contribuintes. A rubrica Interior era composta, em sua maior parte, por rendas provenientes de repartições públicas.

Para além daquilo proveniente de tributos, a extrafiscalidade, o tesouro nacional era composto pelas chamadas receitas extraordinárias, operações financeiras e emissões de letras. Nos anos iniciais, as chamadas receitas extraordinárias eram usadas com o intuito de equilibrar os saldos deficitários dos balanços, o que deixavam as contas, artificialmente, em situação superavitária.

Esta prática inflava os resultados de forma artificial, pois como destacou o Marquês de Barbacena, em seu relatório anual em 15 de maio de 1830, que na conta receita extraordinária foi contabilizado “empréstimos, excessiva senhoriagem de moeda, e duplicação de receita em quase todas as províncias. Nas contas do Tesouro, e Juntas chama-se receita extraordinária, o que deveria chamar-se movimento de fundos”. (BRASIL, 1830)

Angelo Carrara (2022) classificou as operações financeiras do período inicial do Brasil Imperial em dois tipos, as que produziam ônus financeiros adicionais aos cofres públicos e as operações de crédito propriamente ditas. No primeiro tipo

ficavam reunidas as emissões de moeda e os recursos provenientes do ano financeiro anterior.

As emissões de moeda foram artifícios importantes nos primeiros anos após a independência, como a cunhagem das moedas de cobre, porém estas ações trouxeram vários problemas posteriores, como as falsificações e a necessidade de seu recolhimento. Porém, a mais importante fonte de renda extrafiscal do Império do Brasil fora a emissão de letras do tesouro, após a fundação da dívida pública em 1827.

Até o ano de 1824, a administração da fazenda continuava marcada por inúmeras expedições de decretos pelo poder executivo na intenção de organizar as diversas demandas do Império, principalmente pela ausência de uma legislatura. Esta situação marcadamente influenciou com profundidade as anotações e informações que eram fornecidas pelas províncias sobre suas posições financeiras, e que foram declaradas pelo Marquês de Baependi como de má qualidade e necessitando urgentemente de padronização e ordenamento para compreensão da real condição financeira e patrimonial do Império do Brasil.

A precariedade das informações e, conseqüentemente das ações, foi agravada pela inexistência, nos primeiros anos, de cartas orçamentárias que deveriam criar condições de planejar e executar as finanças públicas, atendendo as demandas do Estado, como, incansavelmente, lembrava o Imperador durante toda a primeira legislatura.

Graças a falta de ordenamentos cada província usava critérios distintos no repasse das informações solicitadas pelo tesouro nacional, também não indicavam em sua totalidade o patrimônio provincial, não forneciam os valores individuais das propriedades imperiais, e para agravar ainda mais, as prestações das contas ao legislativo geral, as demonstrações de rendimento e despesa das províncias, não eram enviadas por todas elas, e quando havia alguma informação, eram apresentadas em diferentes anos.

Estes balanços em épocas diversas e descontraídas eram antes um amálgama de algarismos do que a demonstração de uma receita e despesa. Além disto entendendo a comissão que no balanço figuravam parcelas que não podiam ou não deviam ser consideradas como receita. (CARREIRA, 1889, p. 116)

Esta desorganização apresentada nas partes relativas às despesas e receitas foi encontrada em várias outras partes do relatório do ministro Baependi, não se podendo ter a certeza do que efetivamente o tesouro era credor ou devedor, o que contribuía para que o governo central não tivesse a real ideia do patrimônio nacional completo.

No ano de 1824 os gastos com as repartições relacionadas com a defesa nacional se mantiveram estáveis, no que se refere ao valor absoluto. Porém, como mais que dobraram os gastos em relação ao exercício anterior, a participação da Repartição da Guerra e Marinha recuou para pouco mais de um terço das despesas. As principais despesas foram relativas a Casa Imperial e com o próprio funcionamento da máquina pública, ou seja, com o tesouro.

Destaca-se que durante o período entre 1825 e 1828 travou-se a Guerra da Cisplatina e apesar de se observar um equilíbrio dos valores relativos as despesas, os gastos com a defesa voltaram a subir representando mais que a metade dos recursos da nação. A crise financeira deste período fica evidente quando se observam os sucessivos déficits registrados e apenas sanados no exercício após a fundação das dívidas e a emissão dos títulos pelo Império e províncias.

Com o início da primeira legislatura, as demonstrações (balanços) apresentadas pelos ministros dos negócios da fazenda sofreram alterações estruturais e passaram a mostrar as despesas listadas por ministérios, o que padronizou sua apresentação até o final do período em estudo.

Outra mudança substancial no balanço foi a passagem do ano financeiro de ano calendário para o que tinha início em julho de um ano e terminava no último dia de junho do ano subsequente, o que gerou o balanço parcial do ano de 1828, sendo realizado apenas do primeiro semestre.

A partir do ano financeiro de 1828-1829, último dos anos de destaque, e que a partir de então, observação diferente dos anos restante a este estudo, devido a inexistência de orçamento, como já posto anteriormente, os balanços ganharam uma maior regularidade no que diz respeito às suas estruturas.

No início do ano legislativo de 1828, o conselho do Ministério dos Negócios da Fazenda apresentou aos deputados um relatório que versava sobre o estado da dívida interna e externa e no que tange as repartições de fazenda, como mandava a lei. O relatório apontava a lentidão excessiva em adaptar-se aos novos modos de operação das juntas provinciais, assim como falta de uniformidade das escriturações

e irregularidade no expediente dos negócios, imperfeição e nulidade moral das contas e a multidão de empregados mesquinamente remunerados.

Em seu relatório anual de 1830, o Marquês de Barbacena por ocasião de seu segundo mandato como ministro da fazenda, lamentou a imperfeição da escrituração contábil e revisão das contas, principalmente do sistema de fiscalização e publicidade, “que nas províncias tinham chegado à imoralidade” (CARREIRA, 1889. p.153).

As anotações lançadas no balanço do ano financeiro de 1829-1830 quando analisadas, corroboram as observações acima do Marquês de Barbacena, pois os valores expostos como receita e despesas não puderam ser comparados pela ausência de um orçamento geral, comparando-se apenas as receitas efetivas e orçadas da Província do Rio de Janeiro o que atestava a “falta de informações ou elementos exatos, e a eventualidade das nossas rendas, que são todas indiretas. (BRASIL, 1830)”.

No início dos trabalhos legislativos de 1831, o conselheiro José Ignácio Borges, o primeiro a ocupar o cargo de Ministro dos Negócios da Fazenda do período regencial, apresentou o relatório do estado geral do Império, e como seu antecessor, apontou que “a falta de unidade na escrituração das entradas e saídas (...) impossibilita o exame das contas, (...). A prática de admitir em lugar de homens habilitados para bons oficiais, amanuenses, e praticantes com mesquinhos ordenados, é também concorrido para o atraso da repartição” (BRASIL, 1831) e mais a frente, acrescenta que o “desleixo e prevaricação de muitos agentes da administração pela sua impunidade, acobertados com o sistema misterioso e obscuro da escrituração de tesouro e tesourarias” (CARREIRA, 1889, p. 158). Tais desleixos não deixavam claras as reais condições fazendárias e financeiras do Império.

Em uma tentativa de organização e padronização das escriturações, a regência extinguiu naquele ano de 1831 o Tesouro Nacional, o conselho da fazenda e as juntas provinciais e criou o Tribunal do Tesouro Público Nacional e as Tesourarias nas províncias. Esta tentativa de centralizar nas províncias as informações que eram colhidas de forma desordenada, criou também seus órgãos fiscalizadores e normativos, como a inspetoria geral, contadoria geral, procuradoria fiscal, tesouraria geral, entre outros. Assim, como a necessidade de criação de suas respectivas representações legislativas nas províncias.

E mesmo com essas mudanças já concluídas, o relatório do então Ministro da Fazenda Bernardo Pereira de Vasconcellos afirmou que:

Infelizmente pareceu desconhecida ao nosso tesouro a sua importância, apesar de ter sido ele por vezes dirigidos por homens, que tem direito a nomeada de Mestres da matéria. Aí não houve nunca neste, e em outros assuntos um sistema regular, e fixo: cada um Contador procedia a capricho; pouco zelo se empregou mesmo na execução, e pontualidade da escrituração, (...); alguns livros apenas contém o título externo; os de contas correntes gerais tem considerável falta de contas, e de execução em outras. (...). daqui se procedeu haver neste assunto o maior descuido, e mesmo criminoso abandono; não se exigia oportunamente a coleta; não se solicitava o saldo; ignorava-se quem eram os responsáveis, e até quase as contas que se deviam tomar. (BRASIL, 1832)

Apesar de todas as dificuldades apontadas, Bernardo Pereira de Vasconcelos afirmou que o tesouro, graças a lei de sua reforma de ano anterior, reorganizou as contas públicas, permitindo que os ordenados e pensões fossem pagos, como também chamava atenção sobre as rendas das alfândegas, já que eram elas a melhor parte dos recursos da nação.

No ano de 1832 já se encontravam em funcionamento algumas tesourarias nas províncias, como as de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Rio Grande do Norte. Podiam já estar organizadas, mas ainda não tinham entrado em desempenho de suas funções as do Espírito Santo, Paraíba e Piauí. Foram nomeados os empregados para as tesourarias do Ceará, Maranhão e Pará, faltando as de Sergipe, Goiás e Mato Grosso. Vale salientar que, no caso específico de Pernambuco, estamos a falar da tesouraria da fazenda que tinha funcionamento na Província de Pernambuco.

Em relação ao ano de 1832 o relatório apresentado pelo Conselheiro Cândido José de Araújo Vianna, o futuro Marquês de Sapucaí, apontava para uma melhor fiscalização na arrecadação das rendas públicas, assim como melhoramento na escrituração, o que já habilitava, com algum fundamento, fazerem-se as observações sobre o estado das despesas e receitas, apesar das dificuldades de encontrar “em cada uma das Províncias homens com suficiente aptidão, e de público conceito, que se queiram prestar oficiosamente a julgar da capacidade intelectual, ou moral (...) com tão diminutos ordenados” (BRASIL, 1832).

Todas estas observações realizadas por distintos ministros podem deixar dúvidas para com as intenções dos servidores locais abrindo desconfianças em suas

ações. Assim, podemos aceitar a ideia de imoralidade, desleixo e prevaricação, como podemos compreender a situação levantada pelos conselheiros José Ignácio Borges e Cândido José de Araújo Vianna de que os servidores, além de ganharem pouco, não estavam preparados para realizar tais serviços.

“A legitimação do poder político passou a depender de indivíduos subitamente convocados a desempenhar um papel para o qual não haviam sido prévia e minimamente instruídos” (CARRARA, 2022, p. 99). Observação esta já exposta anteriormente e que é corroborada na tese de Delfina Gomes (2007) quando ela afirma que se percebeu até a piora da qualidade da letra dos funcionários responsáveis pelas anotações escriturais, principalmente dos cargos de hierarquia inferior.

Porém, não podemos descartar posturas de funcionários provinciais que, mais que agir com resistência, agiam com repugnância, e poderiam ter tomado decisões administrativas conforme suas convicções de justiça, mesmo que não defendida pelo legalismo vigente nos oitocentos, mas “a mera colocação em prática das novas regras de representações políticas não teria poder de alterar princípios que por séculos fundamentaram a tomada de decisões” (CARRARA, 2022, p. 100) e que ajudaram nas relações jurídicas em específico e sociais, no amplo olhar.

A respeito do tema das imprecisões nas questões fiscais, apesar do rigorismo legal próprio do século XIX, um sistema frouxo e muitas vezes improvisado foi desenvolvido durante o período colonial, permitindo a formação de um sistema mais flexível e resiliente as necessidades fiscais não centralistas e servindo aos interesses locais, (CARRARA, 2022, p. 78) já que a distância do poder central metropolitano trazia realidades distintas nos diversos rincões das Américas.

Esta prática era muito normal entre os séculos XVI e primeira metade do XVIII, principalmente relacionado às questões jurídicas, não podendo ser descartado como uma prática que ajudasse a diminuir o peso das relações entre o centro do poder do Império e as localidades, buscando para as relações de desigualdade uma maior equidade, já que ela tem a pretensão de adaptar um caso específico a fim de deixá-lo mais justo.

A frouxidão, ou inexatidão do sistema fiscal do Império do Brasil também poderia ser visto como a busca pela justiça por aqueles que eram os alvos das ordens legais da Corte. Essa espécie de casuísmo fiscal poderia ser fruto da ideia de “que o período casuísta seja desordenado, como muitos historiadores têm

considerado, e, sim, que é um período onde prevalece a ideia de que a justiça deve ser realizada caso a caso” (RUIZ, 2019, p. 18).

As ações de repugnância podiam estar atreladas às práticas mais frouxas de remessas fiscais herdadas de Portugal e que continuaram sendo exercidas por aqui após a independência, quando o fisco estava se centralizando no Rio de Janeiro e consolidando a mudança do eixo econômico para a Corte.

Outra peculiaridade das anotações dos balanços era a forma que concebiam as receitas extraordinárias, usando esta conta como uma conta geral de equilíbrio, um remendo para dar números finais aos relatórios obrigatórios, colocando na conta extraordinárias elementos que não deveriam pertencer a ela, como receitas oriundas da Corte.

Cabe aqui uma explicação ou apresentação um pouco mais atenta da documentação analisada neste capítulo. Os balanços gerais da receita e despesa do tesouro nacional, em sua maioria, são fruto da apresentação anual que o ministro da fazenda tinha que fazer por ocasião da abertura do ano legislativo à Câmara dos deputados, como versava a Constituição Imperial.

Alguns dos balanços foram retirados dos anais da Câmara, também dos relatórios anuais dos ministros da fazenda, e outros do livro de Carreira devido à má ou ausência de condição de fazer uma consulta nos primeiros. As análises das leis orçamentárias nacionais foram consultadas a partir das buscas nos sítios da internet de órgãos do executivo nacional, como o do Ministério da Economia ou das duas casas do legislativo.

Do ponto de vista provincial, as documentações são predominantemente físicas. Os orçamentos estão aptos para serem consultados na coleção das leis da Província de Pernambuco. Esta documentação, para o período deste estudo, é impressa e se encontra completa e sem dificuldades para a realização de consultas. Esta afirmação também é verdade para os relatórios ministeriais anuais.

No que concerne os balanços, a documentação manuscrita não está completa e nem sempre a condição física de parte do documento permite o manuseio para a realização de consultas, e como já dito anteriormente, nem todos os ofícios trocados entre as autoridades fiscais e outras autoridades locais e nacionais se encontram sob a guarda do Arquivo Público Estadual, alguns, e principalmente os relativos aos períodos revoltosos, foram, provavelmente, enviados ao governo central.

Como mencionado anteriormente, a década de 1830 com o início das elaborações das cartas orçamentárias gerais e provinciais tornaram mais fáceis as comparações e análises das despesas e receitas. Esta nova realidade nos levou a usar critérios distintos na forma de nos debruçar sobre os números, trazendo maior precisão nas observações de destino dos gastos e origens das receitas.

2. Balanços no Brasil e em Pernambuco: suas precariedades e diversidades.

As circunstâncias do Tesouro Público eram as piores, pelo estado a que ficou reduzido, e mui principalmente, porque até quatro ou cinco meses foi somente provincial. Visto isto, não era possível repartir o dinheiro, para tudo quanto era necessário, por ser pouco para se pagar a credores, a empregados em efetivo serviço. (...) 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. (...) apesar do exposto, e de muito mais, em que não toco, seu cofre, que estava em abril de 1821 devedor de 60:000\$000, hoje não só não deve, mas tem em ser 60 e tantos mil cruzados. (SENADO FEDERAL, 2019, pp. 33;35;36)

Foram estas palavras do Imperador D. Pedro I sobre a questão financeira em sua Fala do Trono por ocasião da abertura dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte em maio de 1823, ficando claramente que as contas públicas não se encontravam em bom estado, e depois estas palavras foram reforçadas pelo discurso do ministro da fazenda aos congressistas.

Vale lembrar que nos primeiros anos após a independência, o legislativo brasileiro não conseguiu elaborar uma carta orçamentária para nortear os gastos e identificar as fontes das receitas, nem seus reais valores. Entre os anos de 1823 e 1830 as análises financeiras possíveis tiveram de ser realizadas ao se debruçar sobre os balanços gerais anuais, compilados pelos Ministros dos Negócios da Fazenda e apresentados ao corpo legislativo anualmente em todo o período compreendido por este estudo, ao final do exercício financeiro, como já mencionado anteriormente.

não se vá, obviamente, esperar elevado rigor das contas destes primeiros anos, em virtude exatamente das mudanças as quais a real Fazenda, e em seguida o Tesouro Público vinha experimentando desde 1808, decorrentes, primeiramente, da criação do Erário Régio, e, em seguida das transformações da contabilidade pública nos fins da década de 1820. (CARRARA, 2022. p. 375)

Desta forma, as observações feitas até as reformas realizadas no início da década de 1830 necessariamente devem ter abordagem diferentes das posteriores quando passaram a ter, efetivamente, dados tratados com maior rigor e unidade de rubricas, principalmente após a publicação da lei de 08 de outubro de 1828, lei orçamentária da Província do Rio de Janeiro para o ano financeiro de 1829, que foi estendida para todo o Império, e posterior elaboração dos orçamentos nacionais e provinciais até o final da década de 1830, ou seja, do período em estudo.

No que concerne às finanças públicas, o ano de 1827 foi marcante pela fundação da dívida pública pela lei de 15 de novembro, reconhecendo como tal todas as dívidas contraídas pelo governo dentro (dívida interna) ou fora (dívida externa) do território do Império até o ano de 1826, assim como os serviços (juros) referentes ao principal das dívidas, ficando as dívidas anotadas no grande livro das dívidas do Brasil, lavradas e assinadas pelo escrivão, tesoureiro e presidente do Tesouro Nacional. Assim, a mais importante fonte extrafiscal do Império do Brasil formalizou-se com esta fundação da dívida pública.

Este reconhecimento das dívidas públicas externas e internas foi imprescindível para a emissão de títulos da dívida interna que deveriam ter reconhecimento por parte do Estado na subscrição dos portadores de tais títulos no grande livro da dívida do Brasil, por muitos anos, tanto no governo geral quanto no da Província de Pernambuco, esta foi a principal fonte financeira extrafiscal.

A dívida interna inscrita constava de todos os títulos reconhecido pela lei de 15 de novembro de 1827 e ligava cada credor a um número distinto que identificaria a posse desse título como um título nominativo para posterior resgate quando estes forem entrando em liquidação.

A dívida pública fundada teve inicialmente o capital de doze mil contos de réis que foi posto em circulação por meio de apólices de fundos tendo o principal destino o suprimento do déficit do tesouro público. Nestas apólices deveriam constar o número de identificação, o valor do documento e seu juro frente e verso, o ano de foram emitidas, assim como o tempo e o lugar do pagamento do juro.

Em cada província também foi instituído um livro auxiliar de dívida pública cuja responsabilidade das anotações era dos tesoueiros de cada província, seguido das assinaturas do tesouro nacional, e do presidente da respectiva província.

Caberia ao tesouro público nacional enviar para cada província o padrão do modelo do livro e das escriturações.

Tomo como exemplo específico a demonstração do saldo da tesouraria provincial para de junho de 1839, as espécies de receitas existentes no cofre tinham a seguinte representatividade: prata com vinte e dois mil, quinhentos e cinco réis representando 0,012% do total do cofre; o cobre com apenas quatro mil, cento e oitenta réis, e representava 0,0023%, as notas com quase seis mil réis detinha 3,24% do total, ficando para as letras cento e setenta e nove contos, trezentos e quinze mil, setecentos e cinquenta réis, ou seja, 96,75% de todos os valores disponíveis no cofre da tesouraria da província. O que corrobora com a análise dos maiores recursos serem provenientes de empréstimos a terceiros. (APEJE, 1839, fl. 02)

Mesmo com esta tentativa de unificação e padronização contábil sob comando do tesouro público nacional, a existência de livros auxiliares não deixava de ser uma forma de descentralização da captação e de endividamento do Estado brasileiro. Esta descentralização poderia ser enxergada como uma demonstração de força das províncias em relação ao poder central, mas poderia ser mais um exemplo da necessidade de reforço na unificação e controle do efetivo valor total da dívida.

Um maior controle sobre as escriturações e sobre as informações que deveriam constar nos livros auxiliares não afastava a real possibilidade da perda de controle do total da dívida pública, já que era de conhecimento geral as dificuldades de envio das informações locais para o governo central.

No ato da aquisição dos títulos da dívida pública era dado ao credor um recibo que constava o seu nome, o número da inscrição no grande livro ou auxiliar provincial, página e volume do livro, a quantia da dívida e do juro que vencer, ou seja, funcionava como um título da dívida pública ao portador.

Todos estes protocolos não impediam que estes recibos fossem revendidos em clara alusão a um mercado secundário, mas como o título era nominativo, estas transferências deveriam ter testemunhas e lavradas por tabelião. Apenas desta forma, com a identificação dos credores, que o governo procederia o pagamento quando os títulos estivessem liquidados ou fossem se liquidando.

Se a ideia era o fortalecimento das contas públicas trocando dívidas presentes por dívidas futuras, assim como hoje, a credibilidade e a segurança neste tipo de transação são de grande importância para a continuidade das negociações,

pois são determinantes fundamentais para a formação dos valores (preço de mercado das letras) e prazos para a realização das amortizações (data de vencimento). Buscando atrair investimentos estrangeiros mais baratos que os tradicionais empréstimos às casas bancárias, aos estrangeiros, que possuísem apólices da dívida brasileira era garantida isenção de confisco ou sequestro em represália no caso de guerra.

Para a liquidação das apólices, a mesma lei criou a caixa de amortização para a exclusividade do pagamento. As províncias que tinham em seus livros auxiliares anotações de apólices das dívidas públicas das províncias, deveriam estabelecer uma caixa filial, por onde deveria ser pago os juros e capitais somente das apólices desta província.

Este importante instrumento de financiamento da dívida pública não poderia ter fundação de novas dívidas sem que na própria lei de fundação sejam consignados rendimentos certos que sejam suficientes para cobrir as despesas com o juro e a amortização desta nova dívida. Desta forma, a administração pública garantia o fundo para a realização da liquidação desta nova dívida.

Este aprofundamento no conhecimento da criação da dívida pública e da venda destas apólices tornou-se necessário para a compreensão da origem da receita inscritas na conta receita extraordinária dos balanços analisados. Esta importante fonte de renda extrafiscal se caracteriza por ser um empréstimo mais barato que aqueles que são adquiridos em casas bancárias, normalmente com juros menores e prazos mais dilatados. Além da possibilidade de resgate e de rolamento da dívida quando o governo e seus órgãos gestores desejarem renegociar.

Um forte exemplo da importância da venda destas apólices para as finanças públicas são os documentos enviados pela tesouraria provincial de Pernambuco que demonstravam a situação do cofre da Província. Durante os meses que compreendem janeiro de 1839 e agosto de 1840, ou seja, a segunda metade de uma no financeiro e a totalidade do ano seguinte, a participação percentual das letras em posse da tesouraria nunca foi inferior a 90% a totalidade do saldo do cofre, o que mostra a profunda dependência da administração provincial de recursos de terceiros.

Para um melhor esclarecimento. Em uma empresa privada a existência de capital de terceiros não é raro no mercado, nem necessariamente prejudicial, mas quando o percentual dos recursos oriundos de empréstimos é alto, pode ser que a

relação bens patrimoniais e total das dívidas, tornem esta empresa uma opção ruim para se comprar papéis.

Com certeza não podemos fazer uma relação da situação dos cofres públicos da Província de Pernambuco naqueles anos a partir de uma visão empresarial, pois como um ente estatal não corre risco de fechar as portas, e detém melhores condições de negociação com seus credores. Mas, podemos analisar, a partir desses dados, a eficiência da administração da coisa pública relativa a dependência do capital de terceiros.

Como abordado anteriormente, a análise para os anos logo após a independência até 1828 foram destacados pelo fato de serem os balanços nacionais as únicas fontes de controle das contas públicas. Foi a partir desta data que os orçamentos passaram a integrar os instrumentos que permitiam um maior controle das contas e realidade financeira, mesmo que as cartas orçamentárias preparadas nos dois últimos anos da primeira legislatura tenha sido o orçamento das receitas e a fixação das despesas do tesouro público especificamente para a Corte e Província do Rio de Janeiro.

A importância desta lei orçamentária do Rio de Janeiro expandida para o restante do Império, além de trazer instrumentos que possibilitaram maior controle das finanças públicas, determinou, mesmo que minimamente, o grau de participação das províncias nas despesas gerais do Império e fixação dos tributos que estavam em vigor.

Também foi a partir desta lei que foi possível, por parte do governo, quando o déficit não fosse sanado pelas receitas extraordinárias, a emissão de letras e bilhetes de crédito no prazo e valor que conviesse a administração pública, como explicado anteriormente.

O período que compreende a promulgação da lei da fundação da dívida pública em 1827, até o último da regência, foi marcado por emissões de títulos com destinação quase que exclusiva às coberturas dos déficits e de despesas com as inúmeras pacificações, principalmente nas chamadas províncias do norte, como já exposto na análise dos percentuais destinados aos ministérios da guerra e marinha.

3. CONSIDERAÇÕES

Durante o transcorrer da década de 1820 o legislativo nacional não elaborou nenhuma lei orçamentária para toda a nação. A primeira lei orçamentária elaborada para a totalidade do Império do Brasil foi a de 15 de dezembro de 1830, data posterior ao encerramento das atividades da assembleia geral extraordinária, porém os trabalhos tiveram continuidade até a promulgação da lei orçamentária, graças ao artigo 61 da Constituição Imperial, que permitia a formação de deputação de três membros para continuidade dos trabalhos, caso uma das casas achar necessária tal convocação.

Este orçamento, o único promulgado por D. Pedro I, orçava a receita e fixava a despesa para os anos financeiros de 1º de julho de 1831 ao último de junho de 1832, e era dividido por ministérios e estes, por sua vez, discriminavam a dotação de cada uma das províncias do Império.

Essa realidade deixou o Império do Brasil com dificuldades iniciais para a profunda compreensão das contas públicas e do real valor do patrimônio que tínhamos. Apenas durante o Período Regencial e a ascensão dos liberais ao poder executivo e com a maioria do legislativo foi que as leis orçamentárias foram sendo padronizadas e divididas entre o orçamento nacional e os provinciais, divisão esta que deu maior autonomia às localidades, uma pequena ilha de descentralização em um oceano de centralismo no Império brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Presidência da República. Casa Civil, subchefia para Assuntos Jurídicos. [1824]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 24 de julho de 2019.

BRASIL. **Alvará de 28 de junho de 1808**. Presidência da República. Secretaria-Geral, subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: Presidência da República. Casa Civil, subchefia para Assuntos Jurídicos. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/alv/1808/alv-28-6-1808.html. Acesso em 24 de julho de 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na sessão de 15 de maio de 1830**. Disponível em: <http://archive.org/details/rmfazenda1829>. Acessado em 09/09/2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na sessão de 1831**. Disponível em: <http://archive.org/details/rmfazenda1830>. Acessado em 09/09/2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na sessão de 1832**. Disponível em: <http://archive.org/details/rmfazenda1831>. Acessado em 09/09/2022.

CARRARA, Angelo Alves. **As Finanças do estado brasileiro: 1808-1898**. Fino Traço. Belo Horizonte-MG, 2022.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil: desde a sua fundação**. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222259>. Acessado em 27 de novembro de 2020.

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

GOMES, Delfina R. R. **Accounting Change In Central Government: the institutionalization of double entry bookkeeping at the Portuguese Royal Treasury (1761-1777)**. Tese. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho, 2007.

RUIZ, Rafael. "Direito Canônico e Teologia Moral: em torno a uma outra historiografia para a História da América". In: MENEZES, Jeannie (org.). **A práxis judicial em tempos coloniais: construções teóricas e práticas de poder e autoridade nas dinâmicas da justiça nos mundos americanos (sécs XVI-XIX)**. 1. Ed. – Recife: EDUFRPE, 2019.

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