

O Pomo da Discórdia. A distribuição dos recursos fiscais paulistas sob o Império

Adalton Franciozo Diniz¹

Um dos temas políticos mais debatidos no Brasil há pelo menos uma década é a reforma fiscal. Esse debate ou, como preferem alguns, a necessidade da reforma decorre, em parte, das distorções criadas no sistema tributário brasileiro pela Constituição Federal de 1988, as quais comprometeram o equilíbrio na distribuição de rendas e encargos entre os níveis de governo. A Constituição de 1988 descentralizou a receita tributária sem, simultaneamente, descentralizar os encargos, o que gerou um desequilíbrio nas contas da União que, por sua vez, teve de ser remediado com a criação de tributos, que não tinham a preocupação substancial de construir um sistema tributário coerente e salutar do ponto de vista econômico. O mesmo espírito descentralizador dos constituintes também gerou o elemento que possibilitou, posteriormente, o surgimento da guerra fiscal entre os estados da federação, pois atribuiu a estes a capacidade de legislar sobre o ICMS sem prever qualquer mecanismo para harmonizar eficazmente as alíquotas.²

Um dos aspectos mais positivos desse debate está no fato de colocar em evidência o caráter conflituoso da relação fiscal entre os níveis de governo no Brasil. Este trabalho expõe as raízes históricas desse conflito, enfatizando a relação entre a província de São Paulo e o Império. O objetivo é mostrar a complexidade e a antiguidade deste conflito e, por outro lado, relacioná-lo com o advento da República e com o sistema federativo.

1. A Autonomia Provincial

A administração colonial portuguesa permitiu o desenvolvimento de uma instância de poder relativamente autônoma no plano municipal, porém, não permitiu jamais o surgimento de uma instância de poder autônoma em nível de capitania, que congregasse os municípios e se reportasse diretamente ao poder central. Todo poder de Estado nas

¹ Economista, doutor em História Econômica pela FFLCH-USP, Professor da Faculdade Cásper Líbero, da Universidade Mackenzie, da Universidade de Santo Amaro – UNISA, da Brazilian Business School – BBS, chefe do grupo de pesquisa *Direito e História* da Universidade de Santo Amaro

capitanias era exercido por administradores privados, nas capitanias hereditárias até serem adquiridas pela Coroa, ou por funcionários representantes da administração metropolitana, nas capitanias reais.³ Somente em 1821 ocorreu a primeira experiência de constituição de um poder na capitania emanado diretamente da população local. Em outubro desse ano, as Cortes de Lisboa criaram, em todas as capitanias do Brasil, as Juntas provisórias de governo eleitas diretamente pelos cidadãos das respectivas capitanias. As Juntas tinham autoridade de jurisdição na parte civil (na economia e na administração) e de polícia, conforme as leis existentes, as quais deveriam ser rigorosamente observadas e, em hipótese alguma, poderiam ser alteradas, revogadas, suspensas ou dispensadas pelas Juntas que, conseqüentemente, não tinham o poder de legislar.⁴ Apesar do significativo progresso em direção à autonomia política que representou a criação das Juntas governativas eleitas, o poder a elas conferido era bastante restrito. Além de não poder legislar, o decreto que as criou estipulou que a administração fazendária e a autoridade militar da província permaneceriam subordinadas diretamente a Lisboa.⁵

Após a Independência consolidou-se o uso da expressão “província” em lugar de “capitania” para designar as divisões político-administrativas do Império.⁶ Porém, essa mudança não representou qualquer alteração significativa na relação entre o governo do Império e os governos locais, a qual continuou se realizando nos mesmos moldes do período colonial, uma vez que as províncias permaneciam sem autonomia político-administrativa. Pouco mais de um ano após a Independência, em 20 de outubro de 1823, a Assembléia Constituinte aprovou uma lei que extinguiu as Juntas Provisórias de Governo e deu forma provisória ao governo das províncias. A lei estabeleceu que as províncias seriam governadas por um presidente, indicado pelo Imperador e amovível a qualquer tempo, coadjuvado pelo Conselho Geral da Província, formado por seis membros eleitos pelos cidadãos da província. O presidente representaria o poder executivo na província e governaria por si só, salvo em assuntos em que a lei

² Cf. Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, *Finanças Públicas*, p. 254-269.

³ Graça Salgado (coord.), *Fiscais e Meirinhos: A Administração do Brasil Colonial*, p. 66-67.

⁴ José Honório Rodrigues, *Independência: Revolução e Contra-Revolução*, vol. 1, pp. 309-310.

⁵ *Idem, ibidem*.

⁶ Antes da Independência, as expressões “província” e “capitania” foram utilizadas indiferentemente em documentos oficiais. O Alvará de 28 de junho de 1808, citado acima, refere-se às “capitanias do Brasil”, “província do Rio de Janeiro” e “províncias deste Estado”. Sobre a questão da denominação da divisão territorial do Império ver: José Honório Rodrigues, *Independência: Revolução e Contra-Revolução*, vol. 1, p. 330-339.

determinasse de maneira específica a necessidade de “cooperação” do Conselho. Dentre outras atribuições, o presidente da província deveria presidir a Junta da Fazenda, o órgão que, no âmbito provincial, era responsável pela administração fazendária do Império e da província, uma vez que, devido à inexistência de discriminação de rendas, não havia administrações fazendárias distintas para esses dois níveis de governo. O Conselho Geral da Província, por sua vez, não seria um órgão legislativo, competia-lhe apenas deliberar, juntamente com o presidente da província, sobre objetos que demandassem exame e juízo administrativo. O Conselho não teria o poder de interferir na administração financeira da província, podendo apenas propor despesas extraordinárias.⁷

Outorgada em 25 de março de 1824, a Constituição do Império não alterou a essência das determinações da lei de 1823 relativas à administração provincial. A lei fundamental elevou o número de conselheiros e determinou que as resoluções do Conselho deveriam ser submetidas à aprovação da Assembléia Geral. A Constituição também explicitou que os Conselhos não podiam propor, nem deliberar sobre projetos que versassem sobre interesses gerais da nação, ajustes de umas com outras províncias, impostos e execuções de leis.⁸

Comparando o sistema de Juntas Provisórias, outorgado pelas Cortes de Lisboa, com o sistema adotado pelo Império, nos anos imediatos à Independência, pode-se afirmar que, do ponto de vista da autonomia política, o sistema do Império representou um retrocesso, pois, além de manter veto à interferência dos governos provinciais sobre a legislação, administração financeira e a força armada, o sistema do Império incluiu um elemento alienígena que deteria o poder executivo, o presidente escolhido pelo Imperador. Desse modo, assim como ocorria no período colonial, o Império não reconheceu, nos seus primeiros anos, nenhuma instância de poder autônoma em nível provincial, restando ao Conselho Geral da Província, o único órgão emanado da vontade dos cidadãos da província, um papel meramente consultivo.

A mudança significativa na relação político-administrativa das províncias com o governo do Império só ocorreu com a promulgação do Ato Adicional que reformou a Constituição do Império, em 12 de agosto de 1834. Apesar de manter a figura do presidente da província nomeado pelo Imperador, o Ato Adicional separou a estrutura

⁷ Lei de 20 de outubro de 1823.

⁸ Capítulo V da Constituição Política do Império do Brasil.

administrativa dos dois níveis de governo, definiu as atribuições de cada um e reconheceu a identidade política das províncias ao criar Assembleias Legislativas eleitas pelos cidadãos e com competência para votar o orçamento das suas respectivas províncias e criar impostos para atender às despesas que elas mesmas votaram.⁹ O Ato Adicional representou um grande avanço na direção da autonomia das províncias.

2. A Centralização Financeira

Coerente com o princípio de não reconhecimento, em nível de capitania, de uma instância política autônoma ou emanada da vontade da população, a administração colonial não fazia distinção de receita e despesa atribuída aos dois níveis de governo, Império e capitanias. As Juntas da Fazenda eram os órgãos responsáveis pela arrecadação das rendas nas capitanias e pelo pagamento das despesas, o saldo, quando houvesse, era remetido ao Erário Régio em Lisboa. A vinda da Família Real, em 1808, manteve as mesmas práticas, apenas mudando para o Rio de Janeiro a sede da administração central do Império. A partir da promulgação do Alvará de 28 de junho de 1808, as Juntas da Fazenda ficariam subordinadas ao Erário Régio do Rio de Janeiro, ao qual deveriam prestar contas e para onde deveriam remeter as chamadas sobras que era o que restava de sua arrecadação após o pagamento dos encargos do Estado na província.¹⁰

Porém, dada a relativa autonomia financeira das Juntas da Fazenda, o valor que remetiam ao Erário era muito incerto.¹¹ Em razão disso, D. João VI tomou a resolução de determinar previamente a quantia que algumas capitanias deveriam remeter ao Rio de Janeiro para auxiliá-lo em suas despesas. Segundo Agenor de Roure, os valores mensais que deveriam ser remetidos por algumas províncias, a partir de janeiro de 1813, seriam: 25:000\$000 réis pela capitania do Maranhão, 35:000\$000 réis pelas da Bahia e Pernambuco. As capitanias não deveriam pagar nenhuma despesa sem terem em cofre, reservado para remessa ao Erário, as quantias previamente estipuladas.¹²

⁹ Lei de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional).

¹⁰ Alvará de 28 de junho de 1808; Agenor de Roure, "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro", p. 553-556.

¹¹ Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil*, p. 422; Graça Salgado (coord.), *Op. cit.*, p. 94; Agenor de Roure, *Op. cit.*, p. 554-556.

¹² Agenor de Roure, *Op. cit.*, p. 555.

Após o retorno de D. João VI a Portugal, em abril de 1821, o Erário Régio do Rio de Janeiro perdeu o controle sobre as finanças das Juntas da Fazenda, pois, estas, seguindo um decreto publicado em 24 de abril de 1821 pelas Cortes, passaram a se reportar diretamente com o poder supremo reinstalado em Lisboa. Nem todas as Juntas acataram o decreto, mas, algumas províncias importantes como a do Maranhão, Pernambuco e Bahia o fizeram.¹³ Mesmo uma junta como a de São Paulo, que permaneceu fiel à Regência, manteve uma administração financeira independente e recusou-se a enviar recursos ao Rio de Janeiro.¹⁴

Uma vez consumada a Independência, as Juntas de Fazenda¹⁵ mantiveram as mesmas atribuições que já possuíam no período colonial: arrecadar as rendas do Império nas províncias, pagar as despesas e remeter o saldo, ou uma quantia previamente estipulada, para o Rio de Janeiro. Mas, persistia a dificuldade em fazer com que as províncias enviassem as suas sobras, ou antes, em fazer com que as províncias produzissem sobras. Certamente, havia interesse e pressão por parte das forças políticas locais, para que fossem gastos nas províncias os recursos financeiros que lá foram arrecadados. Em razão disso, nos anos imediatos à Independência, o governo do Império contou quase que somente com a receita arrecadada no Rio de Janeiro.¹⁶

A neutralização da resistência das províncias só poderia vir com a discriminação das receitas e despesas atribuídas ao governo do Império e ao governo provincial. Só por meio desta medida deixaria o Governo Geral de depender das incertas sobras enviadas pelas administrações provinciais. A primeira tentativa, bastante incompleta, de discriminação de rendas ocorreu em 1830 com a lei de orçamento para o exercício de 1831. Menos do que uma discriminação de rendas, a lei de 1830 apenas fixou a despesa em cada uma das províncias, de modo a reduzir as incertezas do Governo Geral em relação aos recursos que poderia receber das províncias e aumentar o seu controle sobre elas.¹⁷ Uma segunda tentativa de discriminação de rendas foi efetuada com a Lei de 24 de outubro de 1832, referente ao orçamento do exercício de 1833-34, por meio dessa lei a Assembléia Geral determinou, em capítulos separados do orçamento do Império, quais as receitas deveriam ser utilizadas pelos presidentes das províncias para cobrir as

¹³ H. Handelmann, *Op. cit.*, pp. 202-203.

¹⁴ H. Handelmann, *Op. cit.*, pp. 202-204.

¹⁵ As Juntas da Fazenda mantiveram essa denominação até que a Lei de 4 de outubro de 1831 organizasse o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias Provinciais.

¹⁶ Cf. José Honório Rodrigues, *Independência: Revolução e Contra-Revolução*, vol. 2, pp. 59-61.

despesas que a própria Assembléa Geral estava prescrevendo para cada uma delas. A lei de 1832 também não efetuou uma discriminação de renda no sentido estrito, essa lei foi apenas uma nova tentativa de controlar mais firmemente as finanças provinciais. Nessa lei, as administrações provinciais ainda eram entendidas como ramos subordinados da administração geral. Isso tanto é verdade que a lei ainda considerava que os saldos e sobras das receitas atribuídas ao pagamento das despesas provinciais ainda faziam parte da receita geral e, por outro lado, previa que as províncias poderiam dispor dos recursos do cofre da receita geral para pagamento das despesas que lhes foram atribuídas, independentemente de ordem do ministro da Fazenda.¹⁸

Somente o Ato Adicional, lei de 12 de agosto de 1834, ao criar as Assembléas Legislativas Provinciais com competência para legislar “sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários”, produziu as bases para uma verdadeira discriminação de rendas.¹⁹ A partir dessa reforma, as Assembléas Provinciais votariam o orçamento das suas respectivas províncias e teriam o poder para criar impostos para atender às despesas que elas mesmas votaram.

Em que pese o grande avanço que o Ato Adicional representou na direção da autonomia provincial, muitas restrições ainda permaneceram. A precedência dada à administração financeira do Império em relação à da província era clara. As províncias não tinham plena liberdade de criar impostos, pois, a lei vedava que as Assembléas Provinciais criassem tributos que prejudicassem as imposições do Governo Geral e também não lhes era permitido legislar sobre impostos de importação.²⁰ Por outro lado, a presença dos presidentes indicados pelo Imperador, também restringia a autonomia das administrações provinciais.

Mas as medidas contidas no Ato Adicional possibilitaram que a Lei nº 38, de 3 de outubro de 1834, referente ao orçamento do exercício de 1835-36, se amoldasse aos princípios da discriminação de rendas. Essa lei orça exclusivamente a despesa do Governo Geral, afirmando apenas que as despesas atribuídas às províncias poderiam ser feitas no exercício de 1835-36 da maneira como estava ordenada pelo orçamento do exercício anterior, enquanto não fossem alteradas pelas Assembléas Legislativas Provinciais. Caso a receita das províncias não fosse suficiente para atender aquelas

¹⁷ Lei de 15 de dezembro de 1830.

¹⁸ Lei de 24 de outubro de 1832, parágrafo 22 do artigo 78 e artigo 82.

¹⁹ Parágrafo 5º do artigo 10º da Lei de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional).

despesas provinciais especificadas na lei do orçamento do exercício de 1834-35 e contanto que as administrações provinciais não as houvessem aumentado, o Governo Geral poderia fornecer suprimentos aos cofres provinciais. De fato, até o exercício de 1844-45, o Governo Geral ainda destinou regularmente verbas a título de suprimentos aos cofres provinciais, mas depois desse exercício apenas prestou auxílios eventuais em caso de calamidades como as provocado por secas e epidemias ou para subsidiar, temporariamente, algumas atividades como ensino e polícia. A lei afirmou também que as Assembléias Provinciais poderiam aplicar as sobras da receita provincial da maneira como lhes aprouvesse.²¹

Como se afirmou acima, o Governo Geral teve precedência na distribuição dos recursos fiscais do Império. Coube-lhe escolher quais os tributos lhe pertenceriam e quais seriam deixados às províncias. A Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, referente ao orçamento do exercício 1836-37, fixou a divisão de rendas entre o Governo Geral e as províncias que prevaleceu ao longo de todo o período imperial. Essa lei declarou que ficavam sendo provinciais todas as receitas não compreendidas entre aquelas que ela atribuía ao Governo Geral, cabendo às províncias legislar sobre a sua arrecadação, alterá-las ou aboli-las, como julgassem convenientes. Além das rendas não destinadas ao Governo Geral, às províncias também cabia a receita de metade da alíquota de 10% do dízimo das exportações.

Apesar das suas limitações, é lícito afirmar que o Ato Adicional dá início à autonomia financeira das províncias. Após a sua promulgação, o Império e as províncias possuíam administrações financeiras separadas, quase independentes, poder-se-ia dizer, não fosse a presença do presidente nomeado pelo Imperador e a precedência do Império sobre as províncias.

No entanto, se o Ato Adicional tem sido corretamente considerado uma medida benéfica às províncias devido ao avanço na direção da autonomia, a sua importância para o saneamento das finanças do Império não tem sido adequadamente destacada. A separação das administrações do Império e das províncias beneficiou enormemente o Governo Geral. Ao separar as administrações dos dois níveis de governo e ao permitir a discriminação de receitas e despesas entre eles, o Ato Adicional, retirou do alcance das províncias os recursos fiscais apropriados pelo Governo Geral. O Ato Adicional

²⁰ Lei de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional), parágrafo 5º do artigo 10º e artigo 12.

²¹ Artigos 30, 33, 34, 36 e 39 da Lei nº 38 de 3 de outubro de 1834.

racionalizou e tornou mais eficiente a centralização fiscal do Império. Graças a ele, o Governo Geral deixou de depender do arbítrio das administrações provinciais, que por mais que lhe fossem subordinadas, sempre estavam sujeitas às pressões das forças políticas locais. Nos anos imediatos à Independência, a sujeição das finanças do Império ao arbítrio desses administradores criou muita incerteza quanto a real disponibilidade de recursos. Após o Ato Adicional isso não mais ocorreria.

3. – O Descontentamento com a Partilha dos Impostos

A separação das administrações financeiras do Governo Geral e das províncias, por sua vez, deu ensejo ao surgimento do conflito em torno da distribuição dos recursos fiscais entre os dois níveis de governo. Dada a precedência que a legislação reservou ao Governo Geral na escolha de suas receitas, a divisão de rendas promovida pela Lei de 31 de outubro de 1835 descontentou as províncias, que alegavam ter sido aquinhoadas com recursos insuficientes. As províncias se queixavam constantemente da iniquidade com que os recursos fiscais foram distribuídos entre os dois níveis de governo. Para amenizar a situação, além dos suprimentos fornecidos regularmente pelo Governo Geral até o exercício de 1844-45, as despesas com a manutenção da justiça de primeira instância foram retiradas da alçada das províncias²², e algumas rendas foram cedidas às províncias²³.

Segundo o visconde do Uruguai, autor dos *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias do Brasil*, ficaram pertencendo às províncias os impostos relacionados no **Quadro I**.²⁶

Quadro I

Tributos Deixados às Províncias pela Lei de 31 de Outubro de 1835

1. Contribuição de polícia	11. Quota do dízimo do açúcar
2. Décima Urbana	12. Quota do dízimo do café
3. Legados e heranças	13. Terças partes de ofícios

²² Art. 40 da Lei nº 243 de 30 de novembro de 1841.

²³ A lei geral, nº 586, de 6 de setembro de 1850, art. 14, declarou de receita provincial o rendimento do evento; e a lei, nº 628, de 17 de setembro de 1851, art. 29, passou para a receita provincial o imposto sobre seges e mais veículos de condução.

²⁶ Paulino José Soares de Souza, visconde do Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias do Brasil*, Tomo I, pp.243-244.