

O Tratado de Comércio com a Inglaterra e a Receita Fiscal do Império Brasileiro no Período de 1830 a 1847

Adalton Franciozo Diniz
Economista
Doutor em História Econômica

A historiografia comumente considera que o *Tratado de Amizade, Navegação e Comércio*, celebrado em 17 de agosto de 1827 entre o Brasil e a Inglaterra teve um efeito extremamente danoso sobre a economia brasileira. Em geral, concebe-se que somente a conjuntura delicada vivida pelo país nos anos imediatos à Independência poderia justificar a assinatura do tratado. Basicamente, além da falta de efetiva reciprocidade, os comentadores afirmam que a alíquota de 15% de imposto de importação estabelecido sobre as mercadorias inglesas teve um efeito duplamente desastroso sobre a economia brasileira: restringiu criticamente a arrecadação do governo e impediu a adoção de políticas protecionistas que estimulassem o desenvolvimento industrial.

Celso Furtado, ao analisar o efeito do tratado, enfatiza o primeiro aspecto nos seguintes termos:

É necessário ter em conta a quase inexistência de um aparelho fiscal no país, para captar a importância que na época cabia às aduanas como fonte de receita e meio de subsistência do governo. Limitado o acesso a essa fonte, o governo central se encontrou em sérias dificuldades financeiras para desempenhar suas múltiplas funções na etapa de consolidação da independência. A eliminação do entreposto português possibilitou um aumento de receita. Mas, efetuado esse reajustamento, o governo se encontrará praticamente impossibilitado de aumentar a arrecadação até que expire o acordo com a Inglaterra em 1844. (FURTADO, 1989, p. 97)

Caio Prado Jr., por sua vez, enfatiza o efeito sobre a indústria da alíquota de 15% de imposto de importação estipulada pelo tratado. Segundo ele, essa alíquota

cerceou qualquer possibilidade de proteção à indústria nacional retardando o processo de industrialização:

Ficou portanto estabelecida na taxa ínfima de 15% a pauta geral das alfândegas brasileiras. Só em 1844 ela será modificada, contra veementes protestos, aliás, das nações estrangeiras, da Inglaterra em particular. Mas enquanto perdurou a tarifa primitiva, tornou-se impossível desenvolver a produção nacional num país como o Brasil, pobre de recursos, de defeituosa organização produtiva, frente à concorrência quase sem restrições da produção estrangeira. A produção brasileira reduzir-se-á cada vez mais aos poucos gêneros de sua especialidade e que se destinavam à exportação. Prolongava-se e se agravava assim, embora por efeito de outras circunstâncias, o sistema econômico colonial a que já nos temos repetidamente referido. (PRADO JR., 1986, p. 134)

Este trabalho tem por objetivo reavaliar o impacto do tratado sobre a economia e as finanças brasileiras. O que se pretende demonstrar é que a historiografia parte de um pressuposto equivocado. Considera-se aqui que os historiadores, além de sobrelevar a restrições do tratado, concebem que o governo brasileiro aceitou passivamente tais restrições. Na verdade, o governo brasileiro buscou formas de minimizar o efeito que as restrições do tratado causariam sobre a receita do Estado e, até mesmo, buscou maneiras de contornar as suas restrições. A abertura financeira enfrentada pelo governo brasileiro, nas décadas de 1830 e 1840, derivou muito mais do aumento das despesas militares decorrentes da repressão às rebeliões internas do que da estagnação da receita. Indubitavelmente, além de injusto, o tratado foi nocivo à economia brasileira, porém, os seus efeitos sobre a economia e as finanças são menores do que habitualmente se afirma.¹

¹ As principais fontes de informações de para a elaboração deste trabalho foram a *Coleção das Leis do Império do Brasil* e o *Balanço da Receita e Despesa do Império*. O *Balanço* é um documento contábil elaborado anualmente pelo Tribunal do Tesouro Público Nacional para prestar contas da execução do orçamento do Império. No *Balanço* estão registrados detalhadamente o total arrecadado e o total gasto pelo governo do Império, denominado Governo Geral, no respectivo exercício financeiro. No Império, o ano financeiro correspondeu ao civil até 1829; de 1830 a 1885, o ano financeiro passou a ser contado de 1º. de julho de um ano a 30 de junho do ano seguinte; após esse último exercício o ano fiscal voltou a

1. A Assinatura do Tratado

Nos anos imediatos à declaração de independência, a grande preocupação do governo brasileiro era obter o reconhecimento de sua emancipação. Era particularmente importante, que Portugal reconhecesse a independência, pois, isso a tornaria um fato irreversível, afastando definitivamente o risco, remoto mas real, de recolonização com o apoio dos países da Santa Aliança. Por outro lado, o reconhecimento da independência por parte de Portugal induziria outros importantes países a seguir-lhe os passos, possibilitando a normalização das relações diplomáticas do Brasil com o resto do mundo. Para a consecução desse objetivo, a adesão da Inglaterra à causa brasileira era fundamental.

De fato, usando de sua influência, os negociadores ingleses obtiveram que Portugal assinasse com o Brasil, em 29 de agosto de 1825, o Tratado de Paz e Amizade o qual selava o reconhecimento da Independência. Acompanhando a decisão de Portugal, a Áustria reconheceu o novo Estado em dezembro de 1825, França, Vaticano e Suíça, o reconheceram em janeiro de 1826; Holanda, Estados Hanseáticos e Hanôver, no mês seguinte, e a Prússia reconheceu a Independência em março de 1826.

No início de 1826 a emancipação do Brasil era, então, um fato consumado e inquestionável. Porém, a Inglaterra que havia se empenhado decisivamente para o reconhecimento da independência do Brasil, ainda não a havia reconhecido oficialmente. O preço que o governo inglês apresentara pelo seu empenho e reconhecimento era a abolição do tráfico de escravos e a preservação das vantagens comerciais obtidas com o tratado de comércio de 19 de fevereiro de 1810.²

coincidir com o ano civil. Em caráter excepcional, devido à mudança no período de composição do ano financeiro, o exercício de 1830 compreendeu 18 meses, pois, foi contado de 1º de janeiro de 1830 a 30 de junho de 1831. Apesar de todo esforço empreendido, não foi possível localizar os balanços correspondentes aos exercícios de 1826, 1827, 1828, 1829 e 1832, é possível que nem tenham sido elaborados. Daí que os dados financeiros analisados neste trabalho tenham início no ano de 1830. Por outro lado, devido ao fato de que o exercício de 1830 correspondeu a um período de 18 meses, utilizou-se apenas 2/3 dos valores lançados nesse exercício para efeito de análise da evolução dos dados. O intervalo temporal escolhido – de 1830 a 1850 –, permite analisar a evolução da receita fiscal do Império no período de vigência do tratado e o impacto da Tarifa Alves Branco que marcou a sua extinção.

² Sobre o processo de negociação para o reconhecimento da Independência ver: Olga Pantaleão, “Mediação inglesa”; Alan K. Manchester, *Preeminência inglesa no Brasil*, p. 165-191; Amado Luiz Cervo, *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*, p. 133-141; Pandiá Calógeras, *A política exterior do Império*, vol. II, p. 485-528 e vol. III, p. 373-383.

A questão do tráfico de escravos foi resolvida por meio da convenção de 23 de novembro de 1826. Por essa convenção o governo brasileiro se sujeitava às obrigações internacionais assumidas anteriormente pelo governo português de limitar o tráfico de escravos e, além disso, concedia que três anos depois de ratificada a convenção, o tráfico de escravos africanos para o Brasil seria completamente abolido e a sua prática comparada à pirataria. A ratificação da convenção efetuou-se em 13 de março de 1827 e, em consequência, o tráfico de escravos ficava proibido desde 13 de março de 1830. O decreto imperial de 7 de novembro de 1831 legalizava os castigos impostos aos transgressores da proibição convencionada e declarava livres os negros introduzidos por contrabando.

A questão comercial, por sua vez, foi resolvida por meio do *Tratado de Amizade, Navegação e Comércio*, assinado em 17 de agosto de 1827. Esse tratado, cujo objetivo anunciado era promover a segurança do comércio e navegação em benefício dos respectivos súditos e vantagem recíproca de ambas as nações, reservava à Inglaterra uma posição especial de preferência no comércio com Brasil que não era contrabalançada por eventuais vantagens brasileiras no comércio com os ingleses. Três artigos do tratado eram particularmente importantes do ponto de vista econômico. O artigo 10º que estipulava que os navios de cada uma das nações contratantes pagariam nos portos de cada uma delas apenas as taxas que incidissem sobre os respectivos navios nacionais. Esse artigo, portanto, impedia que o governo brasileiro estipulasse taxas preferenciais para os navios brasileiros de maneira a estimular o desenvolvimento da navegação de longo curso. Desse modo, o comércio entre ambos os países continuaria sendo feito exclusivamente por navios ingleses, que apenas manteriam a sua posição dominante. Outro artigo importante era o artigo 19º, o mais criticado de todos os artigos do tratado. Esse era o artigo que fixava em 15% os direitos a pagar pela importação de mercadorias inglesas. Por fim, o artigo 22º estipulava a tributação das mercadorias brasileiras nas alfândegas inglesas. Em tese, caberia a esse artigo garantir os benefícios brasileiros no comércio com a Inglaterra. Todavia, o artigo mantinha os tributos pagos pelas mercadorias brasileiras que dessem entrada na Inglaterra, acima dos tributos pagos por idênticas mercadorias chegadas das colônias britânicas. Desse modo, no mercado inglês, as mercadorias brasileiras concorriam desfavoravelmente com as mercadorias das colônias inglesas.

Tanto a convenção de 23 de novembro quanto o tratado de comércio foram pessimamente recebidos pelos parlamentares brasileiros. Além de os considerarem ignominiosos pela injustiça de suas cláusulas, os políticos brasileiros afirmavam que o governo inglês exerceu uma ingerência indevida ao impor leis ao Brasil. De fato, a convenção de 1826 impunha uma pena sobre os cidadãos brasileiros que praticassem o tráfico e o tratado de comércio estipulava a alíquota da tarifa aduaneira. Ambas decisões eram atribuições exclusivas do parlamento. Apesar do artigo 102 da Constituição do Império estipular que era atribuição do Imperador, por intermédio de seus ministros de Estado, fazer tratados que não envolvessem a cessão de territórios, levando-os depois de concluídos ao conhecimento do parlamento, os parlamentares brasileiros consideravam que o governo excedeu as suas atribuições. Somente os legisladores brasileiros poderiam estipular sanções penais em território nacional e, igualmente, só o parlamento poderia legislar sobre tributos no Brasil. Por outro lado, criticava-se a injustiça dos tratados e a subserviência dos negociadores brasileiros.

Na Câmara dos Deputados, no ano seguinte à assinatura dos tratados, os pronunciamentos são críticos e bastante claros quanto aos aspectos que estavam sendo criticados. O deputado Custódio Dias afirmou o seguinte:

É lastimável, Sr. Presidente, que os nossos marqueses mais cuidadosos de verem os seus nomes em grossos pergaminhos e incorporados aos de hábeis negociadores de diversas nações, do que interessados pela prosperidade do Brasil, só se tenham esmerado em dar golpes fatais no nosso nascente comércio, e o que mais é, tenham até violado à Constituição, cedendo ora a um rei estrangeiro o título que o Brasil criara para o seu escolhido, ora impondo a pena de pirataria aos negociantes de escravos, com manifesta usurpação do poder legislativo.³

O deputado paulista Diogo Antonio Feijó afirmou o seguinte: “O que nós censuramos é o governo intrometer-se nas atribuições da assembléia, impondo tributos e não no abaixar-se o direito a 15 de 24, o que nos compete exclusivamente”⁴

³ Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 16 de junho de 1828.

⁴ Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 17 de julho de 1828.

Além do fato do governo tê-la estabelecido sem consultar o parlamento, a alíquota de 15% de direitos de importação sobre os produtos ingleses era criticada também porque privilegiava os produtos daquele país em detrimento dos produtos dos demais países. Nesse aspecto, o tratado era considerado injusto por prejudicar a concorrência. Para corrigir essa falha o parlamento aprovou a lei de 24 de setembro de 1828 que estendia a alíquota de 15% a quaisquer mercadorias e gêneros estrangeiros, sem distinção de origem.

Durante os debates do projeto que tornou-se lei, o deputado Castro e Silva afirmou o seguinte:

Este projeto é o mais político e o mais digno desta câmara, ele vai acabar com esses privilégios, esses exclusivos sempre odiosos, vai nivelar todas as nações em seu comércio para conosco, vai enfim chamar a nossos portos essas outras nações com quem não temos tratados.

Para o Brasil ser grande e prosperar no seu comércio convinha que o governo tivesse feito o contrário do que há feito, isto é, não ter feito tratado com potência alguma, dando-lhes privilégios exclusivos e sim franqueza e igualdade com todos que quisessem vir a nossos portos.⁵

Os deputados sequer temiam uma possível queda de receita com a fixação da alíquota em 15%. Pelo contrário, o deputado Bernardo Pereira de Vasconcellos, em uma formulação primitiva da teoria que tornou notório o economista Arthur Laffer, afirmou que a redução de impostos produziria um aumento de receita: “A história financeira atesta este fato, que a diminuição nos direitos não diminui a soma total dos impostos; porquanto, aumentando-se o número dos consumidores é forçoso que cresça a importação.”⁶

Na mesma tecla tocava o deputado Paula Souza, desta vez afirmando que o aumento de arrecadação, decorrente da redução da alíquota, já se fazia sentir:

⁵ Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 17 de julho de 1828.

⁶ Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 21 de junho de 1828.

É do interesses da Câmara nivelar todas as nações; e além disto esta prática comprova que apesar dos tratados novos que diminuíram os direitos de importação na alfândega, depois deles tem crescido a soma dos direitos pagos; logo procede daqui o aumento da utilidade nacional.⁷

Por esses pronunciamentos percebe-se que, no período imediato a assinatura do tratado, a redução ou restrição da receita, não era um problema colocado no horizonte dos contemporâneos que o estavam debatendo. De fato, os dados da **Tabela 1** Mostram que a assinatura do tratado não impediu o crescimento da receita ao longo de seu período de vigência. Entre 1830 e 1843, último exercício sob a égide do tratado, a receita total do Império cresceu 80,14% e a arrecadação dos direitos de importação cresceu 222,42%.

Tabela 1
EVOLUÇÃO DA RECEITA TOTAL E DE SEUS PRINCIPAIS ITENS (1830-1847)

| Exercício | Receita Total | | Direitos de Importação | | Direitos de Exportação | | Outras Receitas | |
|-------------------|---------------|----------|------------------------|----------|------------------------|----------|-----------------|----------|
| | (contos) | 1830=100 | (contos) | 1830=100 | (contos) | 1830=100 | (contos) | 1830=100 |
| 1830 (2/3) | 11.424,593 | 100,00 | 3.289,592 | 100,00 | 1.051,967 | 100,00 | 7.083,035 | 100,00 |
| 1831 | 11.118,761 | 97,32 | 3.706,623 | 112,68 | 739,511 | 70,30 | 6.672,627 | 94,21 |
| 1832 | nd | | nd | | nd | | nd | |
| 1833 | 12.379,872 | 108,36 | 6.151,554 | 187,00 | 740,698 | 70,41 | 5.487,620 | 77,48 |
| 1834 | 14.416,390 | 126,19 | 6.365,560 | 193,51 | 715,319 | 68,00 | 7.335,511 | 103,56 |
| 1835 | 14.053,610 | 123,01 | 7.188,252 | 218,52 | 871,754 | 82,87 | 5.993,604 | 84,62 |
| 1836 | 14.404,255 | 126,08 | 7.926,517 | 240,96 | 2.268,242 | 215,62 | 4.209,496 | 59,43 |
| 1837 | 12.466,810 | 109,12 | 7.109,414 | 216,12 | 2.335,806 | 222,04 | 3.021,590 | 42,66 |
| 1838 | 16.016,449 | 140,19 | 8.620,800 | 262,06 | 2.884,542 | 274,20 | 4.511,107 | 63,69 |
| 1839 | 17.897,223 | 156,66 | 8.806,954 | 267,72 | 3.095,812 | 294,29 | 5.994,457 | 84,63 |
| 1840 | 19.617,696 | 171,71 | 10.182,537 | 309,54 | 2.958,620 | 281,25 | 6.476,539 | 91,44 |
| 1841 | 19.770,237 | 173,05 | 10.088,614 | 306,68 | 2.813,126 | 267,42 | 6.868,496 | 96,97 |
| 1842 | 17.985,056 | 157,42 | 8.679,750 | 263,85 | 2.856,607 | 271,55 | 6.448,700 | 91,04 |
| 1843 | 20.580,035 | 180,14 | 10.606,212 | 322,42 | 3.126,812 | 297,23 | 6.847,011 | 96,67 |
| 1844 | 24.275,883 | 212,49 | 12.549,752 | 381,50 | 3.476,275 | 330,45 | 8.249,857 | 116,47 |
| 1845 | 25.693,674 | 224,90 | 12.820,969 | 389,74 | 4.129,898 | 392,59 | 8.742,807 | 123,43 |
| 1846 | 26.764,225 | 234,27 | 13.334,139 | 405,34 | 3.966,103 | 377,02 | 9.463,983 | 133,61 |
| 1847 | 24.124,720 | 211,16 | 11.515,042 | 350,04 | 4.118,805 | 391,53 | 8.490,872 | 119,88 |

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. *Balanço da Receita e Despesa do Império*. Exercícios de 1830 a 1850.

De maneira geral, além da crença no aumento da receita em razão do aumento do consumo derivado da redução de impostos, o otimismo em relação a receita do governo vinha também da esperança que no aperfeiçoamento da administração. Um dos

⁷ Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 21 de junho de 1828.

principais problemas administrativos enfrentados pelo governo do Império, denominado Governo Geral, nos anos imediatamente subsequentes à Independência, foi a dificuldade em submeter as províncias à administração centralizada no Rio de Janeiro. A receita do Império nos primeiros anos após a Independência correspondeu quase que só ao que era arrecadado na província do Rio de Janeiro. Somente ao final da década de 1820, o governo estendeu o seu controle político-administrativo sobre todo o território nacional e, dessa forma, pode contar com a arrecadação em todas as províncias. Nos anos imediatos à assinatura do tratado, o período mais crítico da administração financeira já havia passado, o Governo Geral já recebia recursos de todo o Império e a participação do Rio de Janeiro na arrecadação total do Governo já representava menos da de 50%.

Após 1831, a administração do Império sofreu importantes mudanças que afetaram positivamente as suas finanças. As principais foram a criação do Tesouro Público Nacional, em 1831, que organizou racionalmente a administração financeira do Império, e o Ato Adicional em 1834, que separou as administrações financeiras das províncias da do Império. Essa última medida teve um efeito transcendente sobre as finanças do Império, pois, tornou os recursos financeiros do Governo Geral menos dependentes das idiossincrasias locais.

Tabela 2
Proporção Entre a Receita e a Despesa do Império (1830-1847)

| Exercício | Rec/Desp (%) | Exercício | Rec/Desp (%) |
|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 1830 | 86,7 | 1839 | 71,7 |
| 1831 | 96,7 | 1840 | 86,2 |
| 1832 | nd | 1841 | 71,9 |
| 1833 | 107,9 | 1842 | 61,8 |
| 1834 | 111,7 | 1843 | 79,3 |
| 1835 | 98,0 | 1844 | 94,7 |
| 1836 | 103,0 | 1845 | 104,8 |
| 1837 | 65,9 | 1846 | 106,1 |
| 1838 | 88,3 | 1847 | 95,1 |

Fonte: A mesma da Tabela 1

Como pode ser observado na **Tabela 2**, a situação financeira do governo esteve claramente saudável entre 1830 e 1836, o que corrobora a tranqüila aceitação das restrições impostas pelo tratado pelos contemporâneos. De um déficit nominal de 13,3%, em 1830, a situação fiscal do governo alcançou um superávit de 11,7% em 1834. Dos seis exercícios com disponibilidade de dados, três ficaram em situação superavitária e dois com déficits inferiores

a 3,5%. Os dados demonstram que a situação fiscal do governo só começou a se deteriorar gravemente a partir de 1837. Entre 1837 e 1843, o déficit nominal do governo variou num intervalo entre os 11,7% de 1838 e os 38,2% de 1842. Note-se que foram apenas os últimos sete anos de vigência das restrições do tratado que a situação financeira do Governo Geral se degradou. O que os dados financeiros evidenciam é que as restrições do tratado não foram responsáveis por essa degradação, pelo menos, não no grau que a historiografia comumente lhe atribui.

Tabela 3
EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL DO IMPÉRIO E
DAS DESPESAS MILITARES (1830-1837)

| Exercício | Despesa Total | | Despesa Militar | |
|-------------|---------------|----------|-----------------|----------|
| | (contos) | 1830=100 | (contos) | 1830=100 |
| 1830 | 13.171,87 | 100,00 | 4.560,23 | 100,00 |
| 1831 | 11.501,54 | 87,32 | 4.933,92 | 108,19 |
| 1832 | nd | | nd | |
| 1833 | 11.477,90 | 87,14 | 4.718,86 | 103,48 |
| 1834 | 12.908,25 | 98,00 | 4.706,22 | 103,20 |
| 1835 | 14.339,94 | 108,87 | 4.776,03 | 104,73 |
| 1836 | 13.979,51 | 106,13 | 4.873,02 | 106,86 |
| 1837 | 18.919,68 | 143,64 | 8.020,86 | 175,89 |
| 1838 | 18.131,07 | 137,65 | 8.070,03 | 176,97 |
| 1839 | 24.968,66 | 189,56 | 13.878,49 | 304,34 |
| 1840 | 22.772,19 | 172,89 | 11.066,03 | 242,66 |
| 1841 | 27.483,02 | 208,65 | 13.430,67 | 294,52 |
| 1842 | 29.113,26 | 221,03 | 13.387,51 | 293,57 |
| 1843 | 25.947,24 | 196,99 | 10.884,67 | 238,69 |
| 1844 | 25.634,63 | 194,62 | 10.771,62 | 236,21 |
| 1845 | 24.523,60 | 186,18 | 9.946,22 | 218,11 |
| 1846 | 25.221,76 | 191,48 | 10.089,89 | 221,26 |
| 1847 | 25.372,94 | 192,63 | 9.813,24 | 215,19 |

Fonte: A mesma da Tabela 1

Paulo e Minas Gerais em 1842.

Por outro lado, as rebeliões afetaram as finanças não apenas por demandarem um aumento das despesas militares, mas, por atingirem províncias importantes na geração de receitas, as revoltas afetaram também as rendas do Governo Geral, como pode ser visto na **Tabela 4**. O caso mais grave foi o do Rio Grande Sul, cuja participação na arrecadação do Império, em 1834, esteve próxima dos 8% e nos dois exercícios subseqüentes não deu qualquer contribuição para a receita. De 1837 a 1841, por sua vez, a contribuição dessa província esteve abaixo de 4%. Somente em 1844, a arrecadação no Rio Grande Sul voltou a normalizar-se. A situação nas demais províncias foi menos dramática, mas também houve significativas perdas de arrecadação na Bahia, mais de 2%; no Pará, talvez próximas de 2%, por dois exercícios seguidos, 1834 e 1835; e em São Paulo e Minas Gerais, cujas perdas em 1842, tenha se feito sentir na alfândega da Corte.

A **Tabela 3**, mostra que após 1837 houve uma aumento excepcional das despesas do governo, cuja origem estava relacionada com as despesas militares. Esse aumento das despesas militares decorreu da explosão de rebeliões provinciais a partir de meados da década de 1830. Quatro importantes rebeliões eclodiram após 1835, atingindo importantes províncias do Império: a Cabanagem, que abalou o Pará entre 1835 e 1836; a Farroupilha, que conflagrou o Rio Grande do Sul entre 1835 e 1845; a Sabinada, que afetou a Bahia em 1837, e a revolta liberal, que abalou São

Tabela 4
PARTICIPAÇÃO DAS PROVÍNCIAS RELADAS NA ARRECADAÇÃO DO IMPÉRIO (1830-1847)

| Exercícios | RS | SP | PA | BA | MG | CORTE* |
|-------------|------|------|------|-------|------|--------|
| | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 1830 | 3,61 | 2,24 | 1,43 | 16,27 | 3,68 | 45,05 |
| 1831 | 7,05 | - | 2,30 | 16,28 | 5,10 | 46,72 |
| 1832 | nd | nd | nd | nd | nd | nd |
| 1833 | 7,10 | 1,40 | 2,23 | 16,88 | 2,36 | 46,45 |
| 1834 | 7,80 | 1,31 | - | 19,89 | 1,87 | 42,15 |
| 1835 | - | 3,12 | - | 20,20 | 3,05 | 45,28 |
| 1836 | - | 2,22 | 1,49 | 15,25 | 0,92 | 53,98 |
| 1837 | 1,85 | 1,95 | 1,83 | 13,11 | 2,27 | 52,27 |
| 1838 | 1,62 | 2,14 | 1,63 | 15,44 | 1,64 | 47,46 |
| 1839 | 3,18 | 1,96 | 1,26 | 12,08 | 1,11 | 47,00 |
| 1840 | 3,84 | 2,04 | 1,10 | 10,14 | 0,59 | 45,41 |
| 1841 | 3,98 | 1,68 | 0,98 | 10,28 | 0,76 | 47,16 |
| 1842 | 4,37 | 1,55 | 1,63 | 11,47 | 0,79 | 45,09 |
| 1843 | 6,90 | 2,06 | 1,95 | 13,45 | 1,02 | 52,98 |
| 1844 | 8,03 | 2,00 | 1,84 | 14,81 | 1,88 | 49,85 |
| 1845 | 8,74 | 2,14 | 1,96 | 17,17 | 1,48 | 50,11 |
| 1846 | 8,22 | 2,26 | 2,12 | 17,14 | 1,41 | 48,41 |
| 1847 | 8,72 | 2,33 | 1,98 | 15,84 | 1,28 | 48,88 |

Fonte: A mesma da Tabela 1.

* Inclui a arrecadação na província do Rio de Janeiro até o exercício de 1833.

Somente após 1837, as queixas contra as restrições do tratado se fazem sentir no parlamento. A partir desse momento, o governo estava necessitando de crescentemente de recursos para suprir as despesas militares e a alfândega era a fonte mais facilmente alcançável. O comércio de importação, dada a facilidade com que era tributado e o volume de rendimento que podia produzir, constituía uma das mais importantes fontes de recursos dos governos no século XIX.⁸ No Brasil a circunstância não era diferente, mas o tratado de comércio impunha restrições ao volume de receita que o Governo poderia extrair dessa fonte. Todavia, o que será demonstrado é que o governo não se submeteu passivamente àquelas restrições.

2. Driblando as restrições do Tratado de Comércio

Durante os anos de vigência do Tratado de Comércio o governo procurou lidar com as restrições que ele impunha da seguinte maneira: aumentando o esforço de recuperação

⁸ Sobre as estatísticas históricas de diversos países e a importância dos direitos alfandegários para as suas finanças, ver: B. R. Mitchell e Phyllis Deane, *Abstract of British Historical Statistics*; B. R. Mitchell, *European Historical Statistics (1750-1970)*; B. R. Mitchell, *International Historical Statistics – The Americas (1750-1988)*.

da sua dívida ativa, ampliando a arrecadação do imposto de exportação e criando três impostos que incidiam indiretamente sobre as importações e, desse modo, burlavam a restrição do Tratado.

Tabela 5
IMPÉRIO DO BRASIL – Participação dos Principais Itens da Receita na Receita Total do Governo (%)

| Ano | Imposto de Importação | Imposto de Exportação | Expediente de Alfândega | Ancoragem | Adicional de Armazenagem* | Cobrança da Dívida Ativa | Demais Receitas |
|------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------|---------------------------|--------------------------|-----------------|
| 1830 | 28,8 | 9,2 | - | - | - | 0,5 | 61,5 |
| 1831 | 32,4 | 6,6 | - | - | - | 0,6 | 60,4 |
| 1832 | nd | nd | nd | nd | Nd | nd | nd |
| 1833 | 44,3 | 5,9 | 3,9 | 1,2 | - | 5,6 | 39,1 |
| 1834 | 38,3 | 4,9 | 4,3 | 0,9 | - | 8,6 | 42,9 |
| 1835 | 44,4 | 6,2 | 5,1 | 1,1 | - | 7,7 | 35,5 |
| 1836 | 47,7 | 15,7 | 5,7 | 2,2 | - | 8,7 | 20,0 |
| 1837 | 49,7 | 18,5 | 5,8 | 3,3 | - | 5,6 | 17,1 |
| 1838 | 47,0 | 17,8 | 5,7 | 3,4 | 7,2 | 4,4 | 14,4 |
| 1839 | 42,7 | 17,1 | 5,4 | 3,0 | 11,9 | 4,5 | 15,3 |
| 1840 | 45,6 | 14,9 | 5,2 | 2,9 | 17,8 | 2,0 | 11,6 |
| 1841 | 44,6 | 14,2 | 5,2 | 2,7 | 18,0 | 2,6 | 12,6 |
| 1842 | 41,7 | 15,8 | 5,2 | 3,0 | 17,2 | 2,6 | 14,4 |
| 1843 | 44,9 | 15,1 | 5,1 | 3,3 | 9,3 | 2,4 | 20,0 |
| 1844 | 50,5 | 14,2 | - | 2,1 | 9,3 | 2,5 | 21,3 |
| 1845 | 48,2 | 15,9 | - | 1,7 | 11,7 | 1,7 | 20,7 |
| 1846 | 47,5 | 14,7 | - | 1,5 | 11,9 | 1,9 | 22,5 |
| 1847 | 44,8 | 17,0 | - | 1,9 | 11,2 | 1,6 | 23,5 |
| 1848 | 58,4 | 15,1 | - | 1,9 | - | 3,2 | 21,4 |
| 1849 | 62,1 | 14,0 | - | 1,7 | - | 1,9 | 20,2 |
| 1850 | 62,9 | 14,7 | - | 1,5 | - | 1,7 | 19,2 |

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. *Balanço da Receita e Despesa do Império*.

* De 1844 a 1847, o Adicional de Armazenagem foi apenas uma parte dos direitos de importação contabilizado separadamente.

2.1) Imposto de Exportação

Sobre os produtos exportados, em 1822, incidiam dois tributos, o consulado de saída, com alíquota de 2%, e a dízima de exportação. Na divisão de rendas promovida em 1835, ficaram pertencendo ao Governo Geral, o consulado de saída e a metade da dízima, a parte restante da dízima coube às províncias.⁹ A partir de 1835, portanto, o Governo Geral tributava as exportações em 7% de seu valor. Os couros exportados pelo

⁹ Parágrafo 6º do artigo 9º da Lei de 31 de outubro de 1835.

Rio Grande do Sul eram a exceção, pois, pagavam uma alíquota de 20%, até que a Lei de 27 de 1836 a reduzisse para 15% e, finalmente, a Lei de 28 de outubro de 1848 a reduzisse para 7%. Certamente, o gravame excepcionalmente pesado, que recaía sobre o produto de exportação gaúcho, ajudou a alimentar o descontentamento que grassou por aquela província na primeira metade do século XIX.¹⁰

O governo procurou extrair o máximo de receita dos impostos de exportação durante a vigência do Tratado. Isso pode ser deduzido comparando-se o aumento da arrecadação desse imposto com a evolução das exportações. Como pode ser observado na **Tabela 5**, em 1835 a participação dos impostos de exportação na receita do Governo Geral foi de apenas 6,2%, mas entre 1836 e 1843, a participação dos impostos de exportação variou entre 14,2% e 18,5%. Em 1843, a receita originada de todas as imposições incidentes sobre as exportações, que atingiu 3.126:811\$851 réis, era 3,5 vezes superior a de 1835, que alcançou 871:753\$742 réis. No entanto, o volume das exportações nesse mesmo período subiu apenas 34%.¹¹

2.2) Cobrança da Dívida Ativa

A cobrança da dívida ativa era um item da receita ordinária composto pelos valores que, no decurso do ano financeiro, eram cobrados judicial ou extrajudicialmente dos contribuintes, contratadores e demais devedores da Fazenda Nacional que deixaram de satisfazer os seus compromissos financeiros com o governo do Império nas datas respectivas dos exercícios anteriores. Parte da dívida ativa do governo do Império teve origem no período colonial e a sua cobrança foi implementada graças as reformas promovidas pela Lei de 4 de outubro de 1831.

Como pode ser visto na **Tabela 5**, entre 1833 e 1839 o volume arrecadado com a cobrança da dívida ativa foi bastante significativo correspondendo a mais de 4% da receita total do Império. Nos anos seguintes o volume arrecadado diminuiu e, conseqüentemente, também a sua participação na receita. Mas o esforço implementado na segunda metade da década de 1830 para aumentar a renda dessa fonte possibilitou um bom reforço ao caixa do governo em um período de poucas alternativas.

¹⁰ Spencer Leitman, *Raízes Sócio-Econômicas da Guerra dos Farrapos*, p. 123-147.

¹¹ Cf. Gustavo H. B. Franco, "Setor Externo", p. 522.

2.3) Expediente da Alfândega, Imposto de Ancoragem e Adicional de Armazenagem

Numa evidência que o governo não podia prescindir da receita fiscal que o comércio de importação poderia produzir está no uso que governo fez destes três tributos: *expediente das alfândegas*, *imposto de Ancoragem* e *Adicional de Armazenagem*. Esses tributos são as maiores evidências de que o governo não se sujeitou passivamente aos termos do tratado de comércio com Inglaterra. Entre 1833 e a promulgação da Tarifa Alves Branco, em 12 de agosto de 1844, o governo utilizou esses tributos para burlar o limite de 15% dos impostos sobre os produtos importados.

Expediente da Alfândega

O Expediente da Alfândega foi uma taxa criada pela Lei de 15 de novembro de 1831 a título de substituição de pequenas taxas como o selo de fazendas, capas de guindaste e capatazias.¹²

Estavam sujeitas ao Expediente da Alfândega, as mercadorias e gêneros despachados para consumo, baldeação ou reexportação. Os gêneros e mercadorias nacionais, enviados de umas para outras províncias, só foram isentados desse tributo pela Lei nº 58 de 8 de outubro de 1833.¹³ Mesmo as mercadorias estrangeiras que viessem de um porto nacional onde já houvessem pagado essa taxa estavam sujeitas a um novo pagamento ao darem entrada em outro porto nacional.¹⁴ O Expediente da Alfândega era contabilizado entre os encargos incidentes sobre as importações.

A Lei de 15 de novembro de 1831 fixou a alíquota desse imposto em 1%, a Lei nº 99 de 31 de outubro de 1835 o elevou a 1,5% e assim permaneceu até a sua extinção pelo Decreto de 12 de agosto de 1844 que criou a Tarifa Alves Branco.¹⁵ Entre 1833 e 1843, como pode ser observado pelos dados da **Tabela 5**, esse tributo contribuiu significativamente para a receita do governo. Em nove dos onze exercícios em que há

¹² Lei de 15 de novembro de 1831, título IV, capítulo único, art. 51, § 2º.

¹³ Lei nº 58, título III, capítulo I, art. 30, § 3º.

¹⁴ Decreto de 22 de junho de 1836, art. 99.

¹⁵ Lei de 15 de novembro de 1831, loc. cit.; Lei nº 99 de 31 de outubro de 1833, título II, capítulo I, art. 11, § 5º; Decreto nº 376 de 12 de agosto de 1844, art. 9º.

dados sobre esse imposto, a participação do expediente das alfândegas na receita total esteve acima dos 5%.

Ancoragem

A Ancoragem era uma contribuição que pagavam tanto as embarcações nacionais quanto as estrangeiras ao se retirarem dos portos do Império. Este imposto foi criado pela Lei de 15 de outubro de 1831 a qual determinava que fosse cobrado à razão de 10 réis diários por tonelada de qualquer embarcação que navegasse para portos fora do Império, contados dentro de 50 dias depois da entrada nos portos do Império ou até o abandono legal antes deste prazo.

Após a sua criação, esse imposto aumentou a sua base impositiva, ao incidir também sobre os navios de cabotagem a partir de 1833, e a sua alíquota sofreu sucessivas elevações: a Lei de 31 de outubro de 1835, que o fez recair também sobre os navios de cabotagem, elevou a alíquota a 20 réis por tonelada/dia para navios nacionais e estrangeiros que navegassem para fora do Império e criou a alíquota de 10 réis por tonelada/dia para navios de cabotagem; a Lei de 22 de outubro de 1836 elevou-o a 30 réis por tonelada/dia nas embarcações estrangeiras e nacionais que não fossem de cabotagem e, finalmente, a lei nº 317 de 21 de outubro de 1843 elevou sua alíquota a 50 réis por tonelada/dia nas embarcações estrangeiras e nacionais que não fossem de cabotagem. Segundo Pereira de Barros, até 1844 eram grandes os descontentamentos gerados por esse tributo que encarecia os fretes e onerava indistintamente o comércio de importação, exportação e cabotagem.¹⁶ Dada essa característica o Imposto de Ancoragem era contabilizado em um pequeno grupo de taxas chamado despacho marítimo.

Após o fim do tratado de comércio com a Inglaterra o Imposto de Ancoragem sofreu sucessivas reduções e perdeu a sua importância na renda do Império. Em 1876, esse tributo, que já havia desempenhado um importante papel na superação das restrições impostas pelo tratado de comércio, foi extinto.

Os dados da **Tabela 5** mostram claramente a importância crescente do imposto de Ancoragem na receita total do Império no período anterior à promulgação da Tarifa

¹⁶ José Maurício Fernandes Pereira de Barros, *Apontamentos de Direito Financeiro Brasileiro*, p. 165-170.

Alves Branco. Se em 1833 a arrecadação desse imposto representou pouco mais de 1% da receita total, entre os anos de 1837 e 1843 essa participação girou em torno de 3%. Esse desempenho foi resultado dos sucessivos aumentos do valor do tributo e reflete o esforço do governo imperial, naqueles anos, em romper as limitações que o tratado de comércio com a Inglaterra impôs a sua receita.

Adicional de Armazenagem

A Armazenagem era uma taxa cobrada como aluguel de armazéns e depósitos em que permaneciam os gêneros e mercadorias importadas antes de serem despachadas para o consumo ou reexportação. A base de cálculo dessa taxa era o valor das mercadorias e o tempo que elas permaneciam nos armazéns ou depósitos. O alvará de 1812 que a criou previa que os gêneros molhados poderiam permanecer por seis meses nos armazéns e os secos por até quatro anos. Todavia, a lei de 20 de outubro de 1838 criou um imposto denominado Adicional de Armazenagem que em nada se assemelhava ao espírito da taxa de armazenagem já existente.

O imposto Adicional de Armazenagem incidia em todos os despachos de gêneros e mercadorias, quer fosse para consumo, reexportação ou baldeação para a costa da África. A sua alíquota era fixa, 3,5% do valor dos gêneros e mercadorias, e a lei que o criou determinou que a sua receita deveria ser destinada à amortização do meio circulante e ao pagamento da amortização e dos juros da dívida externa.

O decreto de 1844 que criou a Tarifa Alves Branco extinguiu o imposto Adicional de Armazenagem, mas determinou que, para o cumprimento da lei que o havia criado, 20% da receita de direitos de consumo fossem escriturados separadamente no balanço como Adicional de Armazenagem e se destinassem ao resgate do meio circulante e ao pagamento da amortização e dos juros da dívida externa. Essa prática vigorou até o exercício 1847-48.

Um aspecto interessante a respeito da contabilização desse tributo é que apesar de a arrecadação do Adicional de Armazenagem provir de um imposto, ela não era contabilizada como parte da receita ordinária. De 1838 a 1840, o produto do Adicional de Armazenagem foi classificado no *Balanço* como movimento de fundos; em 1841 e 1842, como créditos legislativos extraordinários; e, em 1843, como rendas com aplicação especial. Essa prática dificultava a sua identificação como receita tributária.

A arrecadação do Adicional de Armazenagem representou um importante acréscimo à receita do Estado, como pode ser observado na **Tabela 5**. Nos seis anos de sua existência, de 1838 a 1843, esse imposto produziu um montante que variou entre 7 e 18% da receita total. E, apesar de sua alíquota equivaler a 23,3% da alíquota dos direitos de consumo, a sua arrecadação produziu um montante superior a 40% do montante dos direitos de consumo, nos anos de 1841 e 1842, essa diferença pode ser explicada por duas razões. Em primeiro lugar, a sua incidência era mais ampla, pois abrangia também a reexportação e a baldeação. Em segundo lugar, a sua arrecadação mais severa, pois não admitia isenções.

3. Considerações Finais

Em junho de 1843 durante os debates sobre o aumento do imposto de ancoragem proposto pelo governo o deputado Carneiro de Campos fez o seguinte pronunciamento:

Muitos entendem que um dos melhores meios de obter renda, ou um dos meios menos gravosos, seria lançar sobre a importação, se o pudéssemos fazer, mas não podendo fazer em consequência do vigor que se tem dado a certo tratado, o meio que se oferece é ir lançar sobre essa importação, mas indiretamente. Ora a ancoragem é um dos meios de impor sobre a importação. Em verdade este imposto efetivamente vem a recair sobre os consumidores do país, porém, é um dos meios de impor sobre a importação do país (...) porque o imposto de ancoragem se há de referir aos objetos que são importados pelos navios sobre que recai o imposto. Sendo, portanto, uma espécie de direito de importação.¹⁷

Esse discurso é uma clara evidência que ao criar e aumentar aquelas taxas que incidiam sobre o comércio exterior parlamento estava agindo conscientemente no sentido de minimizar os efeitos restritivos do tratado. Pode-se mesmo afirmar que o

¹⁷ Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 21 de junho de 1843.

parlamento estava encontrando formas de burlar essas restrições. Essa é uma evidência que o governo brasileiro não se submeteu passivamente aos desígnios ingleses.

Aqueles três impostos – *Expediente da Alfândega*, *Imposto de Ancoragem e Adicional de Armazenagem* – representaram uma efetiva elevação da imposição sobre as mercadorias importadas cerca de dez anos antes do término do tratado de comércio com a Inglaterra¹⁸. Tais impostos eram uma burla às restrições do tratado. O caráter desses impostos fica mais evidente com o fato de que a Tarifa Alves Branco, que entrou em vigor imediatamente após a expiração do Tratado, extinguiu o expediente das alfândegas e o Adicional de Armazenagem e, após 1844, o imposto de Ancoragem sofreu sucessivas reduções até tornar-se um tributo insignificante e ser extinto em 1876. Com o fim do Tratado de Comércio o governo já podia tributar livremente as mercadorias importadas, não necessitava mais de artifícios arditos para aumentar a sua receita, daí que esses tributos tenham sido extintos ou reduzidos.

Analisando-se os dados da **Tabela 1**, chama a atenção o fato de que a extinção do tratado de comércio e a aplicação da Tarifa Alves Branco, em 1844, tenham propiciado um aumento de receita de apenas 18,0% em relação ao exercício de 1843. Dada a importância que a historiografia dá a restrição fiscal que o Tratado provocou, esse aumento parece um tanto pífio. Sob a vigência do Tratado a receita de 1843 já havia subido 14,4% em relação a de 1842. Em 1838, o aumento da receita atingiu 28,5% em relação a 1837, um percentual bem mais vistoso que o de 1844. O fato é que a extinção do Tratado teve um efeito bem menos significativo do que comumente se atribui, porque o governo já havia encontrado artifícios para minimizar e, até mesmo, burlar as restrições do Tratado. O que ocorreu em 1844, em grande parte, foi apenas a troca da receita gerada pelos tributos descritos acima, pela receita gerada pelo aumento da alíquota do imposto de importação.

Em consequência dos artifícios adotados pelo governo imperial, após 1838, sobre as mercadorias importadas não incidia apenas os 15% estipulados pelo Tratado. A partir daquele ano, desconsiderando-se o Imposto de Ancoragem, que possuía uma alíquota variável em razão do peso da embarcação e do tempo de demora no porto, em um cálculo conservador portanto, as mercadorias importadas estavam sobretaxadas em, pelo menos, 5% além do que era permitido pelo Tratado de Comércio – 1,5% do

¹⁸ A criação do expediente das alfândegas e do imposto de Ancoragem deu-se pela lei de 15 de novembro de 1831, que orçou a receita e fixou a despesa para o exercício 1832-33.

expediente das alfândegas e 3,5% do Adicional de Armazenagem. Essa sobretaxa representava um aumento de 33% sobre a alíquota máxima de 15% determinada pelo Tratado de Comércio.

A utilização que o governo imperial fez do expediente das alfândegas, do Adicional de Armazenagem e do Imposto de Ancoragem, demonstra que ele não se sujeitou passivamente às penosas restrições orçamentárias impostas pelo tratado de comércio com a Inglaterra. No esforço de suprir às suas necessidades financeiras, o governo se aproveitou das brechas do tratado para suprir-se de recursos. Esse fato conduz a uma relativização dos efeitos do Tratado, e de seu término, sobre as finanças do governo do Império e, por outro lado, denuncia a relativa autonomia desse governo frente às pressões inglesas. Autonomia relativa que já fora demonstrada na questão da abolição do tráfico de escravos.

Bibliografia e Fontes

BARROS, José Maurício F. Pereira. *Apontamentos de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1855.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais do parlamento brasileiro – 1828 a 1844*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1983.

BRASIL. *Collecção das leis do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: s.e., s.d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Balanço da receita e despesa do Império*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, Exercícios de 1822 a 1850.

CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Ed. UNB, 1981.

FRANCO, Gustavo H. B. “Setor externo”. In: BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas históricas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1987, p. 511-553.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1989.

LEITMAN, Spencer. *Raízes sócio-econômicas da Guerra dos Farrapos*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

MITCHELL, Brian R.; DEANE, Phyllis. *Abstract of british historical statistics*. Cambridge: Cambridge, 1962.

MITCHELL, Brian R. *European historical statistics, 1750-1970*. S.l.: Columbia University Press, s.d.

MITCHELL, Brian R. *International historical statistics: The Americas (1750-1988)*. New York: Stockton Press, 1993.

PANTALEÃO, Olga. “Mediação inglesa”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de; CAMPOS, Pedro Moacyr (dirs). *O Brasil monárquico*. São Paulo: Difel, 1985, p. 331-365. (História geral da civilização brasileira, II t., 1 v.).

PRADO JR., Caio. *Historia econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986.