

Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica
III Congresso Brasileiro de História Econômica – IV Conferência Internacional de História de Empresas

TÍTULO: O Sistema Tributário de “Caráter Colonial” Rio-Grandense

MÓDULO IV: Políticas Governamentais e Finanças

Proponente: Marcia Eckert Miranda

Endereço: Rua Cônego Viana, 108 – Bairro Rio Branco

Porto Alegre – RS – CEP 90.420–170

Telefone (051) 331-0350 – e-mail hound@orion.ufrgs.br

Instituição: Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) – Centro de Ciências Econômicas – São Leopoldo – RS

Abstrat

This article discusses the economic history of Rio Grande do Sul through its tributary system throughout the 19th century. With the institution of the Additional Act of 1834, the counties obtained the right of legislating on its revenues. However, the limited political autonomy and the limited sources of revenues of the provincial governments imposed narrow limits to the expectations of the provincial oligarchy with the amendments of the paper and Rio Grande do Sul's influence in the national scenery. It started to be applied in Rio Grande do Sul, from 1835 to 1892, a tributary system of colonial character: it was strongly grounded in old tributes of the Colonial Period and it was considered as the transfer expression of political and economic oppression of the metropolis for the north provinces. In spite of awareness of the hurdles that the system imposed to the local economy, the provincial oligarchy was not capable to build an alternative system, that would be less costly the traditional export products.

O SISTEMA TRIBUTÁRIO DE “CARÁTER COLONIAL” RIO-GRANDENSE

Marcia Eckert Miranda¹
Centro de Ciências Econômicas da
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Os primeiros anos do Brasil com país independente foram marcados pela difícil situação financeira, a qual era agravada pelo sistema tributário vigente e as formas de arrecadação e distribuição da receita entre as esferas de governo.² Essa situação era insustentável, na medida em que a consolidação do Estado Nacional requeria a formação de um sistema fiscal que gerasse as condições financeiras necessárias para a constituição de seus aparelhos jurídico e militar (Costa, 1996).

O ano de 1831 marcou o início do processo de reforma tributária, acompanhado pelo relativo aumento da autonomia provincial, desencadeado pela abdicação de D. Pedro I e pela maior representatividade brasileira no governo do Período Regencial.

Como ponto inicial desse processo, a primeira divisão em termos de competência tributária entre o governo geral e as províncias foi esboçada pela Lei do orçamento de 24 de outubro de 1832, a qual discriminava nominalmente as receitas gerais. Passavam a ser consideradas receitas provinciais todas aquelas não incluídas dentre as gerais. Observa-se que foram poucos os tributos não incluídos na receita geral, limitando assim o número daqueles que deveriam concorrer para as receitas provinciais.

¹ Este artigo foi elaborado a partir do segundo capítulo da minha dissertação (Miranda, 1998). Todos os dados citados têm origem nas tabelas elaboradas a partir de fontes primárias, constantes no anexo da mesma dissertação.

² A insuficiência de recursos disponíveis ao governo central foi sério problema para o governo imperial. Até a década de 1830, as receitas eram arrecadadas pelas juntas provinciais da fazenda e somente as somas excedentes às despesas das províncias eram recolhidas ao Erário Nacional no Rio de Janeiro. No entanto, raramente havia “sobras” que permitissem às províncias fazer remessas.

Mais que atender a reivindicações de maior autonomia das províncias e a interesses regionais, esta primeira discriminação de receitas entre as esferas de governo visava ao aumento da receita à disposição do governo central; para isto, delimitou as receitas que deveriam responder às despesas do governo, sem que fosse concedido às províncias qualquer poder de legislar sobre tributos.

Mas o clima conturbado de revoltas do Período Regencial colocava em risco a manutenção da unidade do território brasileiro e a ordem social estabelecida, deixava clara a necessidade de consolidação da base de apoio para a monarquia, através de um arranjo institucional que, ao permitir a representação de diferentes interesses regionais, viabilizasse a manutenção da unidade nacional (Carvalho, 1996).

Nesse processo, o governo central concedeu uma limitada autonomia aos governos provinciais, através do Ato Adicional à Constituição de 1834 que permitiu a eleição de assembleias legislativas. Apesar de atribuir competência para a Assembleia Provincial legislar na área tributária, a imperfeita discriminação entre as receitas gerais e provinciais e a limitada autonomia política frustraram as expectativas da oligarquia sul-rio-grandense.

Até então, eram arrecadados no Brasil um conjunto vasto e heterogêneo de tributos instituídos no Período Colonial, os quais tinham origem na adequação das fontes de receitas às atividades econômicas no amplo território brasileiro e nos antigos tributos portugueses. Esse conjunto de tributos foi mantido durante o Primeiro Império brasileiro, só sofrendo alterações a partir da década de 1830.

Dados os limites do Ato Adicional, o sistema tributário que passou a vigorar mantinha as características do sistema anterior: fragmentado, sem uniformidade sobre o território nacional, preservando os tributos instituídos no Período Colonial.

Balizadas pelas diretrizes do governo central, pela subordinação política e econômica do Rio Grande do Sul ao centro do país, pelas reduzidas fontes de receitas disponíveis e pelo comprometimento dos interesses da oligarquia local, as legislaturas do período de 1835 a 1892 instituíram um sistema tributário fortemente alicerçado sobre os impostos de exportação³, onerando as atividades vinculadas aos setores mais importantes da economia rio-grandense — pecuarista e charqueador —, justamente quando esses começavam a perder sua dinamicidade.

Assim, esse sistema de “Caráter Colonial” passou a ser identificado pelos rio-grandenses como um instrumento de transferência da opressão metropolitana para a opressão das províncias do “Norte”.⁴ Frente a essa realidade, os rio-grandenses lutaram a partir da Independência por mais espaço na política nacional, sendo a questão tributária uma das frentes dessa luta; nesse contexto, a Revolução Farroupilha (1835-1845) foi um momento em que essa oposição expressou-se através do conflito armado.

Mas, apesar da consciência da inadequação do sistema tributário, a oligarquia provincial, vinculada aos setores tradicionais, foi incapaz de impor sua reforma ou de criar fontes de receitas alternativas. Somente com o advento da República, com a ascensão ao poder de um partido com bases de apoio diversificadas e um novo arranjo institucional foi possível reformar o sistema tributário estadual vinculando-o a um projeto de desenvolvimento econômico diferenciado.

*

³ Observa-se que os impostos de exportação incidiam sobre todos os produtos que “saíssem” da província, destinados ao exterior ou a outras províncias brasileiras. Somente na década de 1930, dada a necessidade de remover-se o impostos que obstaculizavam a integração do mercado nacional, esses impostos passaram a incidir somente sobre as mercadorias destinadas ao exterior.

⁴ Expressão usada pelos parlamentares e políticos rio-grandenses para designar as províncias hegemônicas política e economicamente, mais especificamente aquelas da região Sudeste.

Desde o início do processo de ocupação portuguesa no século XVIII, o Rio Grande do Sul integrou-se à economia colonial como produtor de alimentos e matérias-primas para o mercado interno. Papel esse que definiu sua forma de inserção na economia brasileira, enquanto economia subordinada e periférica (Pesavento, 1980, p. 18-19).⁵

Ao longo do século XIX, o desenvolvimento paralelo de dois setores — o tradicional, vinculado à pecuária e ao charque, e o agrícola, vinculado à expansão da economia colonial — garantiu à economia da província/estado do Rio Grande do Sul a capacidade de integrar-se dinamicamente ao mercado interno brasileiro, sem no entanto modificar a forma de sua inserção na economia nacional ou criar alternativas para promover a integração desses setores que apresentaram trajetórias opostas.

Nesse período, os setores tradicionais do Rio Grande do Sul – charqueadas e pecuária – lutaram pela defesa de antigas estruturas e processos produtivos, incompatíveis com o acirramento da concorrência capitalista e com as condições de acumulação de capital.

O desenvolvimento das charqueadas rio-grandenses esteve desde sua origem vinculado às condições de comercialização da produção no mercado nacional. O mercado consumidor do charque era formado pela mão-de-obra escrava, a qual, no início do século, tendia a crescer, acompanhando a expansão da cafeicultura; por outro lado, as condições de comercialização do produto rio-grandense eram função inversa das condições de produção dos concorrentes platinos. Assim, a atividade charqueadora no Rio Grande do Sul descreveu uma trajetória delineada por condições de concorrência desiguais, determinadas por relações de produção e estruturas produtivas diversas das charqueadas rio-grandenses e platinas.

⁵ Subordinada na medida em que seu papel na divisão do trabalho inaugurada ainda no Período Colonial era de produtor de alimentos e matérias-primas a serem consumidas nos centros hegemônicos da economia brasileira (economia mineradora e cafeeira do sudeste); assim, as possibilidades de desenvolvimento e de acumulação de sua economia eram subordinadas ao ritmo e lógica destes setores. Periférica na medida em que desempenhava um papel de menor importância na acumulação em nível nacional.

A concorrência do produto platino colocava em evidência os limites à expansão da economia charqueadora escravista rio-grandense: os elevados custos de produção, a baixa produtividade e a impossibilidade política dos charqueadores e pecuaristas de obter ou impor medidas protecionistas junto ao governo central (Cardoso, 1977, p. 164).

Baseada no uso da mão-de-obra escrava, as charqueadas tinham custos de produção pouco flexíveis, impossibilitando-as de adequarem-se rapidamente às flutuações no mercado consumidor. Mesmo cientes desses entraves, os charqueadores não conseguiam associar a predominância do uso de mão-de-obra escrava e os obstáculos que essa impunha ao desenvolvimento capitalista como a principal causa da perda de competitividade de seus produtos. De percepção mais fácil, porque aparente, eram os fatores exógenos às charqueadas e que também contribuía para o aviltamento das condições de comercialização do produto no centro do país, tais como a deficiente infra-estrutura, o contrabando, e, finalmente, o sistema tributário nacional, enquanto instrumento da exploração das províncias do “Norte” (Souza, 1973, p. 53). Os charqueadores rio-grandenses reivindicavam a criação de vantagens econômicas “artificiais” para seus produtos através da política fiscal: elevação do imposto de importação sobre o charque argentino e uruguaio e redução do imposto de importação sobre o sal.

O século XIX assistiu a ascensão desta atividade, delimitada pelas décadas de 40 e 50, nas quais apenas o charque representava aproximadamente 43% do valor das exportações rio-grandenses, chegando a 60% nos primeiros anos da década de 1850.

Nos anos de 1860, com a introdução de frigoríficos nos países do platino, delimitou-se o início da progressiva e longa decadência da atividade charqueadora: o charque, que representava 34,48% do valor das exportações provinciais na década de 1860, passou a 33,71%, em 1870, 28,91%, nos anos de 1880, e 26,06%, na década de 1890.

Já os pecuaristas rio-grandenses dependiam diretamente da expansão da atividade charqueadora, pois a exportação de animais para outras províncias vinha decrescendo acentuadamente desde a década de 1840, uma vez que o avanço das ferrovias e o aprimoramento da criação de gado em outras províncias tenderam a reduzir drasticamente o mercado consumidor de gado muar e vacum rio-grandense. Nesta perspectiva, a decadência da atividade charqueadora era ao mesmo tempo a estagnação da atividade pecuária que não encontrava na região emprego alternativo para os rebanhos.

Mas, contrapondo-se à estagnação dos setores tradicionais da zona da Campanha, (ao sul da província), expandiam-se novos setores na Região Norte. A retomada do movimento de colonização, na segunda metade da década de 1840, com imigrantes europeus, tornou possível a expansão da agricultura e da pequena criação de animais e o desenvolvimento de atividades comerciais que viabilizaram progressivo crescimento desta região e a diversificação da economia rio-grandense.

Assim, já na segunda metade do século, a agricultura diversificada de alimentos permitiu a integração da zona colonial enquanto centro exportador de produtos agropecuários – milho, banha, arroz, vinho, feijão, farinha de mandioca e fumo – que foram progressivamente aumentando suas participações na pauta de exportações da província.

A percepção de que estas transformações eram duradouras e inseriam-se num processo mais amplo de transformação do mercado consumidor nacional e das condições de concorrência dos produtos provinciais, colocava a necessidade de uma reforma do sistema tributário que viabilizasse a redução dos impostos incidentes sobre as exportações, que estimulasse os novos setores e desonerasse as atividades tradicionais. No entanto, limites de ordem política, social e econômica impediam a oligarquia provincial de formular e impor um projeto diferenciado .

* *

Mesmo possibilitando a formação de assembleias provinciais com competência de legislarem sobre a criação, alteração e abolição de tributos, o Ato Adicional de 1834 não estabeleceu de forma precisa as fontes de receita que competiriam a cada esfera de governo. Por exclusão, as assembleias poderiam dotar as províncias e os municípios de recursos buscados naquelas fontes não compreendidas entre as receitas gerais e na criação de tributos que não prejudicassem as receitas do Império. Reservava-se exclusivamente ao governo central as receitas provenientes dos impostos de importação, os quais eram de fácil arrecadação e de difícil percepção pelo contribuinte (Carreira, 1980, p. 247).

Na ausência de limites precisos, a Lei (geral) do orçamento no 99, de 31 de outubro de 1835 serviu de parâmetro definidor da discriminação das receitas entre as diferentes esferas de governo na medida em que enumerava as receitas gerais. As receitas do município do Rio de Janeiro, arroladas pela mesma lei do orçamento, serviram de guia às assembleias provinciais, pois reuniam todas as antigas fontes de receitas que, por exclusão, poderiam ser arrecadadas pelas províncias e municípios (Castro, 1916, p. 61-62).⁶ Assim, a receita geral abrangia “praticamente todos os campos tributáveis” (Nozoe, 1983, p. 105), dentre os quais as receitas provenientes dos tributos incidentes sobre o comércio de importação. Ao mesmo tempo, foram transferidas aos governos provinciais uma série de despesas com justiça, polícia, saúde, instrução pública, catequese de indígenas e colonização (Tessitore, 1995, p. 66).

Às províncias restava tributar a exportação, a circulação e o consumo de mercadorias e serviços, a propriedade e sua transmissão, avançando sobre a competência do

⁶ Restava às províncias arrecadarem donativos e terças partes de ofícios, selos de heranças e legados, emolumentos, décima dos prédios urbanos, imposto sobre casas de leilão e modas, taxa sobre o consumo de aguardente, imposto sobre o gado de consumo, meia-sisa de escravos e rendimentos do evento

governo central, criando tributos sobre o ingresso de produtos de outras províncias e tributos incidentes sobre matéria já tributada.

A insuficiência de receitas próprias e a discriminação das receitas gerais, provinciais e municipais foram focos de conflitos entre as províncias e entre essas e o governo central. O comércio interprovincial era tributado de várias formas, tais como as taxas de pedágio e os impostos sobre os produtos provenientes de outras províncias. Segundo Nozoe (1983), a permanência destes tributos em várias províncias e municípios ao longo do período indica a “legalidade do princípio da dupla tributação”, uma vez que os termos vagos do Ato Adicional eram interpretados de acordo com as necessidades e conveniências de cada localidade.

Em 1835, realizou-se, na primeira reunião da Assembléia Provincial rio-grandense, a votação da primeira lei do orçamento definidora dos tributos provinciais e a estruturação da administração fazendária provincial. Tentando garantir uma arrecadação condizente com suas necessidades, as fontes de receitas da província do Rio Grande do Sul ao longo do período de 1835 a 1892 foram formadas por antigos tributos do Período Colonial e por variantes destes, sendo estabelecidas e modificadas a cada lei de orçamento como um conjunto heterogêneo de impostos, taxas e contribuições diversas. Inaugurando-se o período que se estendeu de 1835 a 1892, durante o qual vigorou um “sistema tributário de caráter colonial”, uma vez que foram mantidos os tributos do período anterior.

Movendo-se dentro de limites estreitos, a Assembléia Provincial eleita em 1835, tinha como principal função discutir e legislar sobre as receitas que caberiam à província e aos seus municípios, reunindo-se em um clima já conturbado por discussões e acusações que envolviam disputas acerca das relações do governo central com o poder local e das relações de militares e pecuaristas rio-grandenses em conflitos nos países platinos.

A primeira lei do orçamento, Lei provincial nº 4, de 27 de junho de 1835, fixou como fontes de receitas provinciais: dízimo da erva-mate; décima dos prédios urbanos; imposto sobre a aguardente nacional de consumo; décima de heranças e legados; imposto de casas de modas; imposto sobre o consumo carne verde; subsídio literário;⁷ meia-sisa de escravos;⁸ terça-parte de ofícios; taxa de passagens de rios; e rendimentos de próprios nacionais. Além desse deveriam ser arrecadados tributos provisórios para fazer frente a despesas extraordinárias com a formação de uma força policial especial: uma taxa de 10\$000 réis sobre légua quadrada de campo; uma adicional de 20% sobre a aguardente nacional de consumo; um imposto sobre caixeiros estrangeiros; e um imposto sobre tabernas ou armazéns que bebidas espirituosas estrangeiras.

Observa-se que nesta primeira lei, com exceção da erva-mate, nenhum produto de exportação da província era tributado, ficando isentos o charque, o couro, o gado e os demais subprodutos da pecuária. Mas, se este aspecto beneficiava a elite econômica regional, o imposto sobre a propriedade rural atingia diretamente os seus interesses.

A criação de um imposto sobre a propriedade rural contribuiu para a elevação dos ânimos dos pecuaristas rio-grandenses, já acirrados por questões relativas às disputas na zona de fronteira e à indicação do Presidente da Província pelo governo central.

Assim, a frágil divisão de competência tributária e a manutenção da centralização política decorrentes do Ato Adicional de 1834 associaram-se a uma série de frustrações da elite econômica rio-grandense com momentos relevantes de ruptura da “ordem colonial”, já que as transformações decorrentes da Constituição de 1824, da abdicação de D. Pedro I e do

⁷ Tributo instituído no Brasil no Período Colonial, o subsídio literário destinava-se à manutenção de professores e escolas públicas; formado por um tributo sobre o consumo de carne cortada nos açougues e outro sobre o consumo de aguardente. Desaparece nos exercícios posteriores, mas foram mantido os impostos sobre o consumo de carne e aguardente.

governo da Regência foram incapazes de atender às suas aspirações políticas e econômicas (Piccolo, 1985).

O Ato Adicional de 1834, ao instituir um “federalismo centralizado”, frustrou as expectativas com relação à instituição de um sistema tributário homogêneo sobre o território nacional que, pelo menos em parte, igualasse o ônus tributário incidente sobre as diferentes atividades e regiões do país,⁹ ao mesmo tempo que limitou a representatividade política da oligarquia provincial. Assim, a delimitação das fontes de receitas provinciais e municipais pela legislatura de 1835 e o aumento da carga tributária decorrente da discriminação das receitas entre os governo central, as províncias e os municípios, viabilizaram a aglutinação da elite pecuária rio-grandense na defesa de seus interesses diante da legislação discriminatória e do autoritarismo do governo central.

Somavam-se a essas, questões relativas às reduzidas alíquotas do imposto de importação do charque oriundo dos países platinos, o elevado imposto de importação sobre o sal e os elevados impostos incidentes sobre a exportação de outros produtos como o couro e o sebo. Colocando em segundo plano as questões relativas às inovações do processo de produção e à transformação das relações de produção, forjava-se a concepção que o sistema tributário era o principal fator de desvantagem da economia rio-grandense junto aos concorrentes estrangeiros.

Considerando que a crise da pecuária e da charqueada rio-grandenses devia-se principalmente à exploração exercida pelas províncias do “Norte” (cafeicultoras) sobre o Rio Grande do Sul, os rio-grandenses reivindicavam um sistema tributário que concedesse

⁸ Instituída no Período Colonial, a meia-sisa era um imposto de 5% sobre o valor da compra de escravos, incidente somente sobre o comércio interno, ficando isentas as vendas de escravos importados.

⁹ A Lei (geral) do orçamento no 99, de 31 de outubro de 1835, ao mesmo tempo que aboliu alguns tributos incidentes sobre produtos de províncias específicas (10% da carne seca exportada pelo Rio Grande do Sul,

condições de comercialização vantajosas aos produtos locais perante os concorrentes platinos através da redução do imposto de exportação de couros de 15% para 5%, da redução do imposto de importação do sal de \$240 réis para \$050 réis por alqueire e da instituição de um imposto de importação de charque que protegesse o produto nacional (Souza, 1973, p. 54).

Assim às elites rio-grandenses ficava evidente que a nacionalização do governo, promovida pela abdicação de D. Pedro I e pelo governo Regencial (1831), não garantiu a instauração de um governo representativo dos diferentes interesses regionais, preservando as relações de exploração entre o centro e a periferia do país. A Regência tinha sido incapaz de, através da reforma do sistema tributário, alinhar os interesses dos setores exportadores aos interesses dos setores produtores para o mercado interno brasileiro.

Segundo Piccolo (1985), o sistema tributário a que estava submetido o Rio Grande, herdado do Período Colonial e identificado como a origem de todos os males da economia, representava a manutenção de uma relação de caráter colonial entre a província e o centro político e econômico do país. Neste contexto, a Revolução Farroupilha e a defesa do federalismo inseriam-se no processo de “descolonização” e de formação do Estado Nacional brasileiro.

Ainda que não tivesse a capacidade de unir as facções da elite econômica local, a Revolução Farroupilha, enquanto conflito de elites, não ameaçava a ordem social do Império. Mas a posição geográfica da província junto à fronteira, seu papel na economia brasileira e a longa duração do conflito ameaçavam a unidade nacional, o sistema monárquico e alijavam o centro de um importante mercado produtor de charque capaz de fornecer regularmente e a baixos preços alimento para a mão-de-obra escrava.

40% sobre a aguardente da Bahia, \$050 réis sobre os couros de Pernambuco e Alagoas), manteve o tributo incidente exclusivamente sobre a exportação de couros provenientes do Rio Grande do Sul.

A “paz honrosa” estabelecida entre os farrapos e o governo imperial através da “Paz de Ponche Verde”, em 1845, sem vencidos e vencedores, evidencia a importância estratégica do Rio Grande do Sul nos aspectos econômico, político e militar. O governo imperial concedeu aos revoltosos a possibilidade de escolher o Presidente da província, comprometeu-se a assumir as dívidas da República Piratini e a aceitar os oficiais farrapos no exército imperial. Apesar do governo central haver elevado a alíquota do imposto de importação do charque platino a 25%, atendendo a principal reivindicação farrapa, essa mostrou-se insuficiente para promover o revigoramento da manufatura do charque e da pecuária rio-grandenses, evidenciando o limitado poder político e econômico da oligarquia local para impor um projeto protecionista.

Tendo em vista a eclosão da Revolução Farroupilha, a segunda Lei do orçamento de 1837,¹⁰ reformou a lei anterior, estabelecendo, com pequenas modificações e acréscimos, a estrutura básica da receita provincial ao longo de todo o período. Apesar de abolido o imposto sobre a propriedade rural, foi ampliado o número de produtos sujeitos ao imposto de exportação. Assim, as receitas provinciais, apesar das várias denominações assumidas em cada exercício financeiro (dízimos, direitos, impostos, taxas, etc.) eram formadas por vários tributos incidentes sobre a exportação, sobre a circulação e o consumo de mercadorias e serviços, sobre a transmissão de propriedade e sobre rendimentos.

Os tributos de exportação abrangiam os impostos sobre exportação de charque, graxa, sebo, couros vacuns e cavalares, erva-mate, animais (vacum, cavalares e muar), madeiras de ipê, demais produtos provinciais/estaduais e uma série de impostos e taxas sobre gêneros em trânsito com destino ao estrangeiro.

¹⁰ Lei nº 9, de 22 de novembro de 1837.

Os tributos sobre o consumo e circulação de mercadorias e serviços abrangiam os impostos sobre o consumo de aguardente e álcool, de vinho, cerveja e de outras bebidas alcoólicas; de carne; de sabão, velas de sebo; de rapé, fumo e seus preparados; os impostos sobre os estabelecimentos comerciais (casas de modas, leilões e de loterias); sobre a venda de bilhetes de loterias e seus prêmios; sobre o ingresso e saída da província de escravos destinados à venda; sobre o movimento de embarcações e de mercadorias nos portos. Incidiam também sobre a circulação e o consumo de mercadorias uma série de impostos e taxas com destinação especial a melhoria nas vias de navegação.

Com menor importância existiam os impostos sobre a transmissão de propriedade, inclusive de escravos, os impostos sobre a propriedade (décima dos prédios urbanos, de seges e veículos de condução, e de escravos) e os impostos sobre rendimentos (“novos e velhos direitos”) que incidiam somente sobre os vencimentos de empregados provinciais e municipais.

Observa-se, assim, os limites perversos que essa discriminação de receitas impôs à economia regional: mantinha os produtores dependentes da anuência do governo central para a elevação das tarifas de importação do charque platino e para a redução daquelas incidentes sobre o sal, ao mesmo tempo que obrigava ao governo provincial a buscar receitas através de impostos sobre a exportação de produtos pecuários.

Dentre as receitas tributárias provinciais, os impostos de exportação destacavam-se como principais fontes de receitas, apresentando no período uma participação média na receita total de 37,88%, seguidos dos impostos sobre a circulação e consumo de mercadorias e serviços (24,72%), dos impostos sobre a propriedade (15,42%), dos impostos sobre a transmissão de propriedade (13,44%) e dos impostos sobre rendimentos (0,24%).

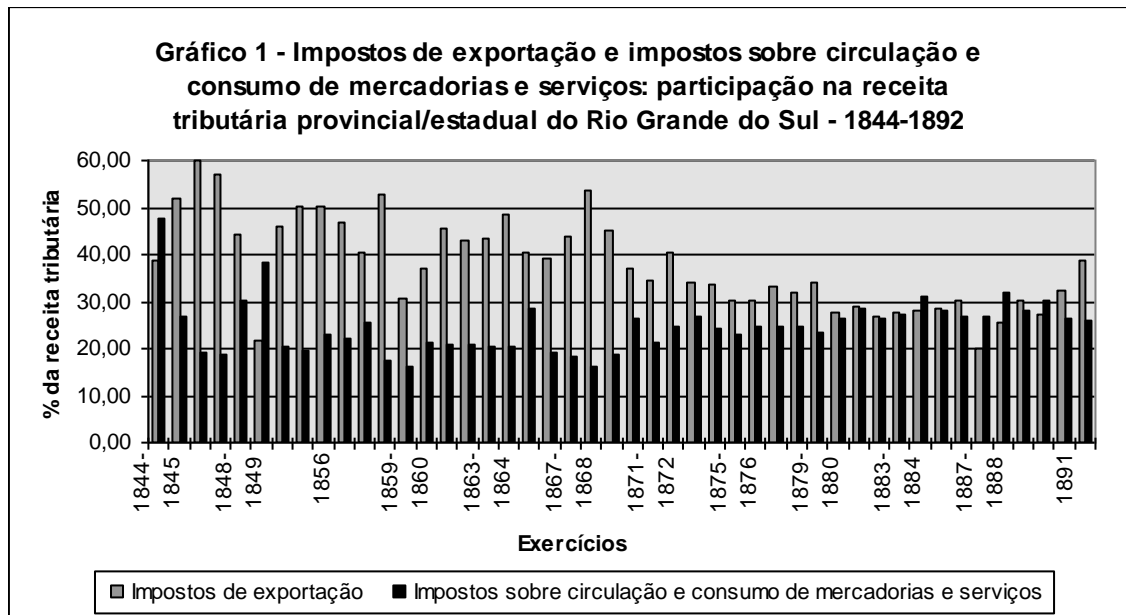
Sendo os impostos de exportação a principal fonte de receita tributária provincial, as oscilações no seu comportamento refletem a trajetória dos setores mais dinâmicos da economia rio-grandense. Nas décadas de 1840 e 1850, esses impostos eram responsáveis por quase 50% da receita tributária provincial, coincidindo com o período de maior expansão das atividades ligadas à pecuária. Mas a crise do setor implicou redução progressiva da participação desses tributos no valor da receita tributária, passando a 56,36% no exercício de 1868-1869, chegando no exercício de 1878-1879, a apenas 34,87%.

Fato esse acentuado na medida em que a expansão da agricultura comercial e da criação de pequenos animais na Região Norte da província/estado ainda não possuía o dinamismo necessário para compensar, nas receitas provenientes do imposto de exportação, o declínio da atividade charqueadora e da conseqüente estagnação da atividade criatória na Região Sul.

Mas, por outro lado, ao declínio da participação majoritária dos impostos de exportação na receita tributária contrapunha-se a crescente importância dos tributos incidentes sobre circulação e consumo de mercadorias e serviços (Gráfico 1), a qual se vinculava à expansão da atividade comercial, viabilizada pelo comércio de produtos coloniais. Assim, a partir da década de 1880, a receita dos impostos sobre circulação e consumo de mercadorias e serviços aproximava-se daquela proveniente dos impostos de exportação, chegando a ultrapassá-la nos exercícios de 1884-1885, 1887-1888, 1888 e 1890.

Observa-se que esse movimento não foi promovido intencionalmente. A redução da participação dos impostos sobre exportação resultava da crise dos setores tradicionais e não da redução das alíquotas ou do número de produtos tributados. Já o crescimento da receita dos impostos sobre circulação e consumo de mercadorias e serviços devia-se ao aumento do

número de produtos sujeitos à tributação (loterias, fumo e seus preparados, cerveja, vinho, velas e sabão) e ao crescimento econômico da zona colonial.



Fonte: Relatórios da Diretoria da Fazenda Provincial 1844 a 1889 e Relatórios da Secretaria do Estado dos Negócios da Fazenda de 1890 a 1892.

Logo, o sistema tributário era duplamente perverso. Tornando-se fortemente estruturado nos tributos incidentes sobre a circulação e o consumo de mercadorias e serviços, este atingia indistintamente a todos os consumidores, sendo mais penoso aos pequenos proprietários e especialmente aos segmentos urbanos, colocando os pecuaristas e charqueadores em situação relativamente privilegiada em relação ao fisco.

Mas, por ter nos impostos de exportação a principal fonte de receitas do governo provincial/estadual, onerando principalmente os produtos dos setores tradicionais da economia, o sistema tributário também agia como um entrave à internalização de relações de produção capitalistas nestes setores, especialmente no setor de beneficiamento da carne e outros subprodutos pecuários.

Sendo o charque destinado ao consumo de escravos e das classes baixas e existindo vários concorrentes ofertantes de produtos similares, a elevada elasticidade-preço da demanda do charque impedia a transferência do ônus tributário ao consumidor externo.

Assim, a estrutura tributária somava-se às condições de produção na deterioração da competitividade do charque rio-grandense no mercado nacional, comprometendo a rentabilidade das atividades ligadas à pecuária, limitando a capacidade de acumulação do setor.

A possibilidade de reduzir o ônus sobre as exportações encontrava entrave nos déficits constantes, uma vez que as receitas provinciais do período de 1835-1892 foram quase sempre insuficientes para cobrir as despesas (Gráfico 2), exceção feita aos períodos de conflitos armados que mobilizaram o Rio Grande do Sul e o Brasil que coincidem com a redução dos déficits nas contas provinciais/estaduais: assim, foi durante a Revolução Farroupilha, por ocasião dos conflitos na região do Prata e durante a Guerra do Paraguai (1865-1870).¹¹

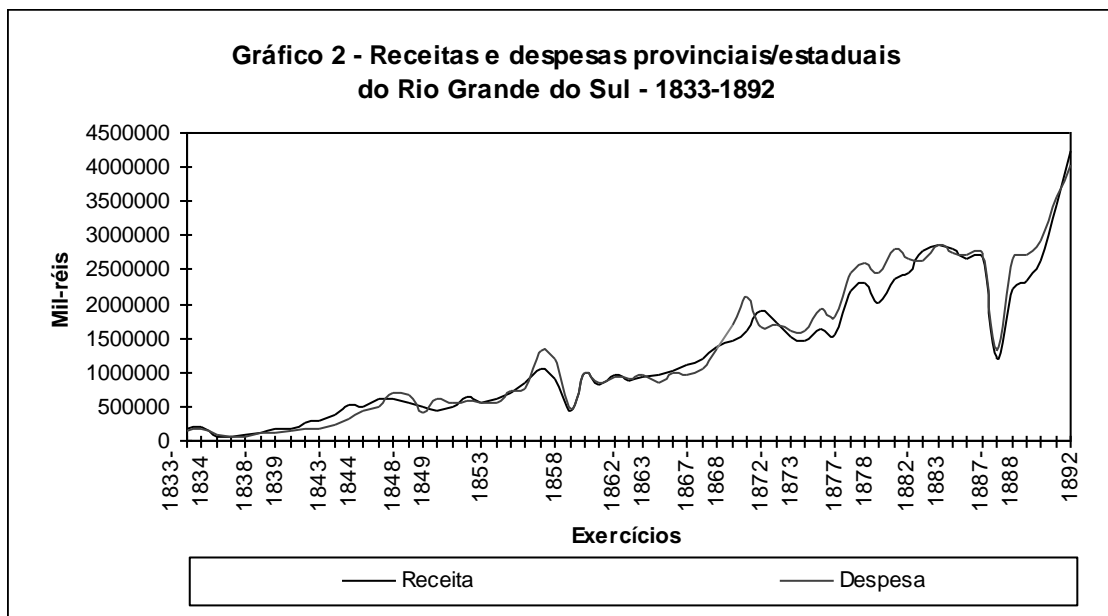
A regressividade do sistema tributário, o entrave que os impostos de exportação representavam à comercialização dos produtos pecuários e a ausência de equilíbrio nas contas públicas eram problemas claramente identificados tanto pelos liberais no poder como pelos opositores republicanos nos últimos anos do regime monárquico.

Os liberais governistas foram incapazes de empreender a reforma necessária, por outro lado, a discriminação de receitas instituída concedida limitadas alternativas.

A proposta de criação do imposto territorial como alternativa à tributação das exportações, apesar de seguidamente lembrada, não encontrava espaço junto à elite política rio-grandense durante o Império. uma vez que nesse período, o Rio Grande do Sul era

¹¹ Esse períodos eram favoráveis por elevar a arrecadação provincial e por dinamizar os setores tradicionais da economia rio-grandense. Com relação à economia provincial, os conflitos possibilitavam o aumento das exportações quer pelo crescimento da demanda por charque e por animais, quer pela redução da concorrência dos produtos similares estrangeiros. No que respeita à arrecadação provincial, os conflitos geravam o aumento das receitas provenientes dos impostos de exportação e dos repasses feitos pelo governo central devido às tropas mobilizadas na província. Além desses fatores, deve-se considerar o aumento da carga tributária nos

dominado politicamente pelo Partido Liberal, o qual era incapaz de empreender reformas que envolvessem crítica às instituições monárquicas e contrariassem os interesses de suas bases ligadas aos pecuaristas da Campanha.



Em oposição, a reforma tributária tornou-se ponto programático do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), que fomentado pelo seu ideário positivista, deu origem ao sistema tributário “republicano positivista” (1893-1935).

Instaurado o novo regime, o PRR iria defender seu programa de orientação positivista na Assembléia Constituinte da República através da defesa de um federalismo extremado, com o estabelecimento de áreas de competência tributária exclusivas e grande autonomia política dos estados. Assim, uma vez estabelecida a hegemonia política do PRR no governo estadual, em 1893,¹² e promovidas as modificações institucionais necessárias através

períodos de conflito, o qual seria tolerado para fazer frente à elevação dos gastos com defesa, conforme a hipótese de A. Peacock e J. Wiseman (Riani, 1986, p.65-68).

¹² Quando da instauração do regime republicano, o PRR ainda não se encontrava fortalecido para tomar o poder, a pesar de vários de seus membros participaram do governo provisório do visconde de Pelotas (Marechal José Corrêa da Câmara). Formalmente, o PRR assumiu o poder em 1891, através da aclamação de Júlio de Castilhos para o cargo de governador pelo Congresso Constituinte. Mas, devido a deposição desse em decorrência do apoio golpe de Deodoro da Fonseca, foi somente em 1893 que o PRR retornaria ao poder, estabelecendo o monopólio do governo estadual ao longo da República Velha.

das constituições federal e estadual de 1891, o governo rio-grandense passou a promover progressivamente o seu projeto de reorientação econômica, no qual a política fiscal foi um importante instrumento.

Ao estabelecer um sistema de apoio político diversificado e mais amplo socialmente, o PRR criou as condições necessárias para o empreendimento de uma profunda reforma tributária como parte de uma proposta de modernização e desenvolvimento da economia rio-grandense. Nessa proposta, a progressiva eliminação do imposto de exportação seria viabilizada pela criação do imposto territorial.

Através dessa reforma, o PRR tinha como objetivo reduzir o ônus fiscal sobre o capital e o trabalho e gerar uma arrecadação mais estável ao governo. Assentando a arrecadação sobre a propriedade territorial, seria possível garantir melhores condições de realização aos produtos de exportação, estimular a diversificação da economia e manter o orçamento equilibrado. Enfim, utilizar o sistema tributário para criar as condições favoráveis para o desenvolvimento capitalista do Rio Grande do Sul e, através desse, modificar a posição do estado no cenário econômico nacional.

Referências Bibliográficas:

- CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Reedição. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. 2 v. (Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos, 26).
- CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/Relume-Dumará, 1996.

- CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. Historia tributaria do Brasil. Curso ministrado no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro em 1915. *Revista do Instituto Historico e Geographico Brasileiro*. Rio de Janeiro, tomo LXXVIII, 1916.
- COSTA, Wilma Peres. A economia mercantil escravista nacional e o processo de construção do Estado no Brasil (1808-1850). In: SZMRECSÁNYI, Tamás, LAPA, José Roberto do Amaral (Org.). *História econômica da Independência e do Império*. São Paulo: HUCITEC/Fapesp, 1996.
- MIRANDA, Marcia Eckert. *Rio Grande do Sul: Tributação e Economia (1699-1945)*. Porto Alegre, 1998. (dissertação de mestrado, FCE/UFRGS)
- NOZOE, Nelson Hideiki. Breve história da estrutura tributária de São Paulo de 1835 ao término da Primeira República. In: BARRETO, Antônio Emílio Muniz et alii. *História econômica ensaios*. São Paulo: IPE/USP, 1983.
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. *República Velha Gaúcha: charqueadas, frigoríficos, criadores*. Porto Alegre: Movimento/IEL.
- PICCOLO, Helga I. L. A Guerra dos Farrapos e a construção do Estado Nacional. In: DACANAL, José Hildebrando (Org.). *A Revolução Farroupilha: história & interpretação*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.
- RIANNI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 1986.
- SOUZA, Paulo Renato da Costa. *Un modelo primario exportador regional: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil*. Santiago: Universidad de Chile, 1973.
- TESSITORE, Viviane. *As fontes da riqueza pública: tributos e administração tributária na Província de São Paulo (1832-1892)*. São Paulo, 1995 (dissertação de mestrado, FFLCH/USP).