

Independência, Guerras e Moeda: A criação de um novo padrão monetário em Buenos Aires na década de 1820

Alexandre Jerônimo de Freitas
(DeCE/UFRRJ)

RESUMO

Após a independência a fragmentação política na região do Prata desestruturou os circuitos monetários da região. A tentativa inicial de formação de um governo central a partir de Buenos Aires foi acompanhada da tentativa de criação de um novo padrão monetário na região. O fracasso da primeira levou ao insucesso da segunda. Este artigo analisará esta primeira tentativa de criação de um espaço monetário na região. Primeiramente analisaremos como a independência e, concomitantemente, a tentativa posterior da imposição de uma hegemonia bonaerense sobre os territórios do Antigo Vice-reinado do Rio da Prata fracassaram. Em seguida, serão expostas as dificuldades da criação de um novo padrão monetário distinto ao existente no período colonial. Na década de 1810, a dívida pública funciona como embrião de um novo padrão monetário. Após, as reformas financeiras de 1821 criaram um novo arranjo monetário em Buenos Aires que se tornaria o passo inicial no longo caminho para a criação de um espaço monetário nacional argentino. Algumas questões serão propostas a título de conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: Moeda, História Argentina, Crédito, Guerras, Descolonização

KEYWORDS: Money, Argentinean History, Credit, War, Decolonization

Introdução

O fim do Vice Reinado do Prata significa o começo da vida independente da região, mas não resulta na formação de um Estado nacional que abarcasse todo o território do antigo Vice-reinado do Rio da Prata. Iniciou-se um processo de fragmentação política e econômica que tomaria anos para ser superado por meio de guerras que promovessem a centralização do poder e, por conseguinte, a formação de várias unidades políticas autônomas.

O projeto político da elite porteña de criar um Estado central que preservasse a posição privilegiada que Buenos Aires possuía no antigo regime foi fortemente rechaçada pelas demais províncias. O fim da primeira década revolucionária verá a derrota de Buenos Aires e a queda do governo central como reflexos do descontentamento com o projeto porteño e do desejo de autonomia das demais províncias.

A fragmentação política estimulou, ao mesmo tempo em que foi estimulada, a formação de interesses econômicos regionais. Após a independência, as economias regionais gravitaram para diferentes pólos do comércio internacional, fortemente influenciadas por suas antigas relações coloniais, o que impediu a formação de relações econômicas interprovinciais que facilitariam a criação de um mercado nacional¹.

O circuito monetário baseado na exportação da prata de Potosí e na importação de mercadorias européias que vinculava todo o território do Vice-Reinado, alimentado pelo crédito público e expandido pelo uso de instrumentos privados de crédito foi profundamente afetado pelos conflitos pós-independência. A ruptura das cadeias de pagamento interprovinciais, que comprometeram os instrumentos privados de crédito, aliada a fragilização do crédito público devido a perda dos recursos fiscais de Potosí,

¹ As províncias localizadas a noroeste se voltaram ao pacífico em direção aos mercados do Chile. As províncias do norte preservaram suas relações com o Alto Peru após o fim da guerra de independência e com a criação da República da Bolívia. Por fim, as províncias do Litoral desenvolveram fortes laços com o comércio atlântico. Ver (Irigoin: Schmit, 2003).

contribuiu para o nascimento dos vários espaços monetários provinciais que floresceram na década de 1820.

Deste ambiente de instabilidade política e crises econômicas, nascerá o embrião do que se tornará o espaço monetário argentino ao final do séc. XIX. A monetização da dívida pública e a criação de um novo padrão monetário em Buenos Aires na década de 1820, marca a fase inicial deste longo processo.

O objetivo deste artigo é analisar esta fase inicial. A seção seguinte apresentará a evolução dos acontecimentos políticos de região com o fim do vínculo colonial. Após, será demonstrado como na primeira década pós-independência, a dívida pública do governo central foi sendo monetizada de forma a substituir a moeda espanhola como principal meio de pagamento da região. Em seguida, as reformas monetárias de 1821 são analisadas como a formação de um novo padrão monetário viria se tornar o embrião da moeda nacional da Argentina.

1. Independência e Fragmentação Política

Os conflitos europeus, que haviam sido os responsáveis principais pela decisão da coroa espanhola de criar o Vice Reinado do Prata, reverberaram novamente quando de sua dissolução. As disputas entre França e Grã-Bretanha continuaram a envolver a Espanha numa série de guerras que perturbaram sua relação com as colônias – devido a freqüentes interrupções no comércio e as cada vez mais exigentes demandas de recursos para o financiamento da guerra na Europa, que perduraria por mais de 20 anos – e que terminariam por provocar uma grave crise na monarquia que levaria ao desencadeamento dos processos de independência na América Espanhola.

A união dinástica que unia os Reis Bourbons da Espanha e França se fortalecia no interesse mútuo que ambas possuíam de resistir à ascensão comercial e militar da Grã-

Bretanha. A chegada ao poder de Napoleão tornou a aliança mais instável. A França ambicionava aumentar sua participação no regime comercial espanhol, porém a Espanha prorrogava a assinatura de concessões comerciais a sua aliada, o que causava a revolta dos comerciantes franceses.

Esta tensão culminou com a invasão francesa da Espanha, que obrigou Carlos IV e seu filho Fernando a abdicarem de seus direitos dinásticos em *Bayona*, em 1808. Fernando é aprisionado e Napoleão declara seu irmão, José Bonaparte, Rei da Espanha e provoca a maior crise vivenciada pela monarquia espanhola², com conseqüências ainda mais perturbadoras sobre suas colônias americanas (TERNAVASIO, 2009, pp. 40-43).

Nenhum dos movimentos que resultaram na ruptura do vínculo colonial e que deram início a um processo que resultaria na desagregação do império espanhol nas Américas foram precursores dos acontecimentos na península, pelo contrário, todos seguiram a crise da monarquia espanhola³.

O Vice Reinado do Rio da Prata não teve uma resposta única a crise monárquica. Esta situação era fruto das novas forças que transformaram o equilíbrio de poder no Vice Reinado do Prata após as invasões inglesas. Elas provocaram um enfraquecimento da legitimidade da Autoridade Real. Um dos pilares do vínculo imperial com a Espanha era a estratégia de defesa das colônias. Os acontecimentos de 1806 e 1807 realçaram a fragilidade desta estratégia e demonstraram aos habitantes do Vice Reinado que sua segurança podia ser garantida por forças domésticas.

A conjuntura política no Vice Reinado também seria alterada profundamente após os conflitos. A vida política era dominada pela administração real e pela classe dos comerciantes. O poder político dos funcionários reais era respaldado diretamente pela soberania da Coroa Espanhola. (LYNCH, 1976, pp.52-53).

² “[N]unca en la historia de España a partir de 1492 se dio la circunstancia de que el trono quedase vacante y jamás se interrumpió la legitimidad del poder ni esta pudo ser discutida” (DEL CASTILLO, 1983, p. 412)

³ “El desencadeamento de ese proceso disgregador no responde en absoluto a factores internos, ni peninsulares ni americanos, sino a acontecimientos foráneos que comenzaron con la Revolución francesa y culminan con el Imperio de Napoleón” (DEL CASTILLO, 1983, p. 419).

As invasões inglesas alteram esta hierarquia política, na medida em que a principal força militar na repressão aos exércitos britânicos era uma milícia formada majoritariamente pelos *criollos porteños*. Após a reconquista, ao mesmo tempo em que a Administração Real perdia legitimidade, a milícia emergiria como uma nova força política juntamente com o *Cabildo* de Buenos Aires, dominado por comerciantes espanhóis.

A chegada da notícia da abdicação de Carlos IV e o aprisionamento de Fernando VII, vistos como o fim de um governo legítimo na Espanha, terminou com a declaração da formação de uma nova junta que seria a base para criação de um novo governo sobre todo o território pertencente ao Vice Reinado do Rio da Prata.

A instauração da Junta de Buenos Aires em 1810 carregava uma série de interrogações sobre os destinos políticos da região. Inicialmente não havia claro para seus líderes a independência como objetivo final⁴. Este seu caráter provisório se tornaria uma fonte de incerteza que enfraqueceria a unidade política da região (CHIARAMONTE, 2008, p.331). Era o poder da Autoridade Real que criava o vínculo político que unia os territórios do Vice Reinado do Rio da Prata. Logo, a perda legitimidade da Autoridade Real gerou uma enorme incerteza sobre os destinos políticos da região, que não foi pode ser dissipada pela formação da Junta.

O próprio processo de criação da Junta e, a forma como ela estabeleceu sua legitimidade, tornaram-se fontes das dificuldades enfrentadas pelo poder *porteño* para se impor sobre as demais regiões. Para os membros *porteños* da Junta Central, tratava-se de formar uma única soberania que então terminaria na formação de um Estado unitário e centralizado, tendo como capital Buenos Aires. Para as demais cidades, existiria uma série de soberanias por todo o território do Vice Reinado e estas formariam um Estado cuja organização a elas se adequasse⁵.

⁴ “[L]o cierto es que el proceso abierto por la crisis de la monarquía provocó la emergencia de un abanico de iniciativas entre las cuales la independencia total no era la única ni tampoco, en las primeras etapas, un objetivo determinante de los acontecimientos” (CHIARAMONTE, 2008, p.337).

⁵ “Así, en el breve lapso de unos pocos meses, se han dibujado las dos posturas que constituirán una parte sustancial del trasfondo de las luchas políticas que se avecinan. Una, que atribuye la soberanía a todas y cada

Desta forma, a herança do poder após a revolução não recairá automaticamente sobre a mesma organização política vigente no antigo regime, a despeito dos esforços contraditórios de Buenos Aires⁶ em sua tentativa de formar uma nova organização política ao mesmo tempo em que ambicionava preservar a hierarquia política existente no antigo Vice-Reinado. Regiões mais longínquas e menos integradas política e economicamente ao comércio bonaerense, desde a vigência do Vice Reinado, já possuíam resistências ao poder oriundo de Buenos Aires.

A província do Paraguai foi um dos primeiros territórios do antigo Vice-Reinado a buscar independência. A decisão *porteña* de controlar a navegação do Rio da Prata através do monopólio sobre o comércio atlântico, com a cobrança de tarifas alfandegárias no porto de Buenos Aires, era visto por Assunção como uma barreira para o desenvolvimento de seu comércio. (LYNCH, 1976, p.123). A vitória sobre uma expedição militar bonaerense representou a independência, declarada em 17 de maio de 1811. (HALPERÍN DONGHI, 2000, p.65).

Em seguida, foi a vez do importante território do Alto Peru. A primeira expedição militar *libertadora* foi inicialmente bem sucedida. Mas as forças *realistas* conseguem reconquistar o Alto Peru menos de um ano depois. Mais duas tentativas fracassadas de conquista foram efetuadas por Buenos Aires em 1813 e 1815. O Alto Peru passou a ser controlado por forças espanholas até 1825, quando um movimento de independência foi bem sucedido em expulsar as últimas forças *realistas* e criar a República da Bolívia (LYNCH, 1976, pp.141-144).

una de la ciudades americanas – ‘los pueblos’ -, de manera que Buenos Aires no es mas que una ciudad soberana entre otras. Otra, que sin contradecir explícitamente esa doctrina, atribuye a Buenos Aires una preeminencia derivada de su posición en la estructura político-administrativa del virreinato, de sus mayores recursos y de su ‘ilustración’, e intenta organizar un nuevo Estado bajo su liderazgo.” (CHIARAMONTE, 1993, p.100).

⁶ “la Buenos Aires revolucionaria aparecía bajo una luz ambigua, como destructora pero a la vez heredera del antiguo régimen” (HALPERÍN DONGHI, 2000, p.77)

O poder político bonaerense também seria contestado no outro lado do Rio da Prata. O desenvolvimento político e econômico de Montevidéu, com a criação do Vice Reinado, alimentou sua rivalidade com Buenos Aires. Uma série de conflitos bélicos, que envolveram também forças portuguesas – posteriormente brasileiras - e francesas terminam com um acordo mediado pela Inglaterra com a criação em 1824 da República Oriental do Uruguai.

Na segunda metade da década de 1810 os custos da guerra em termos de recursos, riqueza e homens, cresceram acima das possibilidades de Buenos Aires – que chega a considerar um retorno negociado ao Império Espanhol⁷. Por volta de 1815, a manutenção por parte de Buenos Aires de um exército nacional já não mais era compatível com seus recursos fiscais, obrigando o governo *porteño* a delegar às cidades envolvidas nos conflitos o comando militar e o poder de coletar impostos. É possível verificar como o então exército nacional passou a se acomodar nas diferentes conjunturas políticas locais fortalecendo a fragmentação política do poder central em avanço por toda a região do Prata. (HALPERÍN DONGHI, 1979, p.319)

A partir destes estímulos ao crescimento das autonomias locais, cresceram os sentimentos de auto-governo regionais que irão minar qualquer tentativa de formação de um Estado Central⁸. O duplo objetivo da luta pela independência e a formação de um Estado central mostrou-se por demais complexo para aglutinar todas as forças políticas da região do Prata. Esta dificuldade se refletiu na efemeridade dos governos formados nesta primeira metade da década⁹.

⁷ Em grave crise, o governo de Alvear (1814) autoriza negociações com Fernando VII e aceita “sea la independencia com un enfante ao trono, se ala reincorporación a la corona de España con plena garantía de gobierno próprio” (HALPERÍN DONGHI, 2000, p.93)

⁸ Em 1813 nascerão a partir da intendência de Córdoba três novas províncias: Mendoza, San Juan e San Luís. Em 1814 surgem as províncias do Uruguai, Entre Ríos e Corrientes, separadas de Buenos Aires e, por fim separam-se Salta e Tucumán. O fim da década vê a criação de Santa Fé e Santiago del Estero, nascidas respectivamente dos territórios de Buenos Aires e Tucumán. A última a surgir – e primeira a ter reivindicado tal direito - foi Jujuy (1834) a partir da província de Salta.

⁹ *Primera Junta* (05 a 12/1810), *Junta Provisional Gubernativa* (01 a 09/1811), *Junta Conservadora* (09/1811 a 09/1811), *Primer Triunvirato* (09/1811 a 10/1812) e *Segundo Triunvirato* (10/1812 a 01/1814).

Esta incerteza política também foi alimentada pela ausência de um acordo sobre como este futuro Estado se organizaria. A primeira assembléia constituinte, formada em 1813 em Buenos Aires, logo perdeu sua legitimidade frente a busca da liderança *porteña* em impor as demais províncias um Estado de característica unitárias centralizado a partir de Buenos Aires. A postergação da declaração de independência por quase seis anos também serviu de fonte de incerteza política. Foi apenas em 1816, quando da realização de uma segunda assembléia constituinte, que a independência é declarada com o nascimento das *Provincias Unidas en Sudamérica*.

Já enfraquecido militarmente e financeiramente, o governo central tem no resultado do projeto constituinte finalizado em 1819 seu golpe final. Seu caráter eminentemente unitário serviu para enfraquecer ainda mais a posição política de Buenos Aires frente as províncias que ainda lhe eram subordinadas e que passaram a se unir contra o enfraquecido governo central¹¹. A queda do governo central será sacramentada com a derrotada da pequena força militar bonaerense pelos exércitos das províncias de Santa Fe e Entre Rios, na Batalha de *Cepeda*, em fevereiro de 1820 (ROCK, 1991, p.137).

A queda do governo central sediado em Buenos Aires exacerbará as tendências autonomistas por parte das províncias. Estas buscarão se organizar localmente em um arcabouço jurídico-administrativo que respondia eminentemente as necessidades locais. Sua organização política foi constituída a partir da abolição dos órgãos do antigo regime através do exercício de suas soberanias em questões como guerra, justiça, educação, comércio, finanças públicas e moeda. Estas medidas em última instância deram origem a Províncias-Estado soberanos (TERNAVASIO, 2009, pp. 132-133).

¹⁰ “Los gobiernos revolucionarios que se sucedieron en esos años se constituyeron así en soluciones provisionarias destinadas a durar hasta que se reuniera la asamblea constituyente que definiría y organizaría el nuevo Estado. [...] Esta provisionalidad conllevaba una indefinición respecto a rasgos sustanciales, a saber: el de los fundamentos nacionales de los gobiernos centrales, los límites territoriales de su autoridad o sus atribuciones soberanas” (GOLDMAN, 2005, p.57).

¹¹ O único instrumento de organização política aprovado neste período de caráter duradouro foi o *Reglamento Provisorio para la Administración y Dirección del Estado* de 1817, que acabou sendo adotado por uma série de províncias mesmo após a queda do poder central.

2. Desarticulação Monetária

O impacto dos eventos que levaram a Revolução de Maio foram assimilados nos circuitos monetários do prata de forma semelhante ao âmbito político. A Revolução não representou uma ruptura imediata na estrutura que organizava a circulação monetária do antigo regime. A unidade de conta vigente no Império espanhol continuou sendo utilizada para mensurar as dívidas público e privadas, além de ser usada nos registros de comerciantes e da *Hacienda Pública*. As moedas cunhadas durante o antigo regime continuaram tendo aceitação irrestrita em todos os mercados da região. Por fim, as dívidas emitidas pela *Hacienda Real* continuarão válidas até 1819.

Porém, na medida em que as ambições de auto-governo foram se tornando mais claras no seio da liderança *porteña*, a antiga articulação fiscal-monetária do Vice-Reinado sofreria as conseqüências das escolhas políticas adotadas após 1810. Assim sendo, lentamente o circuito monetário do Prata abandonaria suas características coloniais em direção a formação de vários espaços monetários nacionais, que, no entanto, ainda experimentariam um período de grande fragmentação, que prorrogaria por algumas décadas para se consolidarem.

O sistema fiscal do antigo regime que servia de suporte para as finanças públicas e para a circulação monetária da região não foi capaz de sobreviver a independência devido ao deslocamento de Potosí para a órbita política *realista*. A ruptura do eixo fiscal Potosí-Buenos Aires, cujo caráter redistributivo alimentava a circulação monetária do Vice-Reinado com o envio dos *situados*, interrompeu a movimentação de recursos que alimentava a liquidez dos mercados regionais e do mercado *porteño*.

As transformações que vinham alterando a natureza do crédito público também tiveram forte impacto nos circuitos de crédito privado. A extensa rede mercantil que envolvia toda a região numa comunidade de pagamentos interdependente foi seriamente

afetada pelo acirramento das guerras de independência. O processo de fragmentação política que se inicia ainda nesta primeira década revolucionária criará obstáculos para que os esquemas comerciais e mercantis continuem funcionando nas mesmas bases do antigo regime.

Por fim, a adoção do livre comércio pela Junta de Buenos Aires levará não só a formação de novos laços transatlânticos como alterará a forma de comercialização dos bens importados da Europa e, por conseguinte, a organização do crédito na região do Prata. Ela será inserida num sistema monetário internacional cujas operações são efetuadas com base na moeda inglesa.

Este processo se consolida com as reformas financeiras de 1821 e a criação de um novo padrão monetário na província de Buenos Aires.

2.1 Ruptura e Transição: A Monetização da Dívida Pública

A perda de Potosí representou a transformação da base fiscal do novo governo. Os recursos exigidos para a manutenção do esforço de guerra virão agora dos tributos sobre o comércio exterior cobrados na Aduana de Buenos Aires, que se tornará até o fim da década de 1810 no principal órgão fiscal-financeiro do novo governo.

A magnitude destes recursos está diretamente ligada a política *libre-cambista* adotada pela Junta bonaerense logo após a Revolução. O fim do monopólio comercial espanhol e de suas sobretaxas e das re-exportações de mercadorias européias, responsáveis por grande parte do preço das importações, servirá para impulsionar o volume do comércio exterior e, por conseguinte, permitirá que o governo implante uma nova base fiscal sem os custos sociais relacionados de se cobrar novos impostos.

Um outro lado desta situação será o endividamento público que cresce ao longo da década. As necessidades oriundas do esforço de guerra frequentemente exigiam recursos extras que o governo arrecadava através da emissão de papéis de dívida. Estes tornaram-se ao longo da década instrumentos de crédito cuja circulação atingiu amplos setores da

economia e funcionou como embrião do papel-moeda a ser utilizado por Buenos Aires a partir da década de 1820.

No entanto, antes da dívida pública exercer o papel de meio de pagamento, a Junta de Buenos Aires, nos breves momentos em que possuiu o domínio sobre o Alto Peru, buscou exercer sua soberania monetária através de uma nova cunhagem de moedas. Em decreto emitido pela Assembléia em 1813, foi ordenada a produção de moedas em Potosí com o mesmo peso e medidas das moedas vigentes no antigo regime, com os ditames “*Provincias del Rio de la Plata*” e “*En Unión y Libertad*” em substituição aos símbolos da Coroa Espanhola (SEGRETI, 1975, p. 23).

Esta tentativa de emitir moeda fracassou na medida em que a nova cunhagem não possuía significado algum para os habitantes do Rio da Prata. Independente da quantidade de metal usada para confeccioná-las ser a mesma que as moedas anteriores, as novas moedas eram emitidas por um Estado cuja soberania ainda não era reconhecida – a própria independência só será declarada em 1816. O não reconhecimento destas moedas estava ligado a não existência de tal Estado – ou seja, independente do material com o qual as moedas seriam cunhadas, sem a existência de um estado que lhe garantisse valor, elas não teriam valor monetário.

“[E]l pueblo se resistía a recibirla [...] el nuevo sello era algo incomprendible [...]. [E]n aquél tiempo las piezas metálicas corrían por su cuño, y no por el metal que contuvieran. Aquí en la colonia nunca se había conocido más cuño que el español [...] y solamente eso era moneda. Otros cuños serían porciones de metal, pero tan inservibles para la circulación como lo eran las pastas y piñas”. (HANSEN, 1916, p. 160).

A história da moeda argentina terá seu início a partir das emissões de dívida pública. Inicialmente elas respondiam a necessidades extraordinárias do fisco. Eventualmente os títulos foram circulando cada vez mais como meios de pagamento – estimulados por medidas do governo. Ao final da década a própria emissão de dívida pública passa a não

obedecer mais aos ditames do fisco, mas as necessidades de liquidez do mercado monetário bonaerense.

A primeira emissão de dívida nasce da necessidade da construção de uma marinha de guerra para o combate das forças navais realistas de Montevideú, que prejudicavam o comércio exterior de Buenos Aires. Em 1813, o governo foi então autorizado pela Assembléia a tomar um empréstimo de 500.000 pesos. Os prestamistas receberiam *pagarés* (títulos de dívida) no qual poderiam receber a quantia emprestada mais 6% após um ano. (HANSEN, 1916, pp.162-163).

A circulação como meio de pagamento é estimulada pelo governo quando este passa a admitir o endosso dos *pagarés*, ampliando sua capacidade de compensar dívidas de terceiros, além de reconhecer seu uso no pagamento de impostos na aduana de Buenos Aires. Estes títulos passaram a circular em várias províncias: Córdoba, Salta, Corrientes, Mendoza e San Juan. A partir de 1815, os títulos antigos foram trocados por novos, estes também passíveis de serem utilizados nas tesourarias e nos armazéns do Estado, na compra alimentos e utensílios em geral (Amaral, 1981, p.39-41).

Esta política é reforçada em 1817, quando todos os credores do Estado foram chamados para converter antigos papéis de dívidas em um novo título amortizável na aduana. Hansen (1916, p.207) através de um anúncio num jornal da época (1817) demonstra como estes papéis passaram a ser utilizados como meios de pagamento também em transações privadas. A forma de pagamento descrita em um anúncio de venda de uma loja dizia: “La mitad de su valor será recibido en pagarés del gobierno no estando éstos ya liquidados para su recibo de la aduana de esta capital”.

Em 1818, o governo estimula ainda mais o uso dos *pagarés* como meio de pagamento ao permitir a emissão de papéis em valores menores – 10, 20 e 30 pesos – de forma a facilitar sua circulação. Esta política atingirá a toda a região do prata quando em 1819 o governo ventral “reconoció la calidad de papel moneda a ‘toda libranza que tenga su origen em dinero efectivo’ dado a los ejércitos de la Nación en campaña” (Amaral, 1981, p.55). Assim, as ordens de pagamento emitidas pelos exércitos revolucionários contra o

governo central tornaram-se os instrumentos de crédito mais usados nestas províncias. Os comerciantes locais os enviavam a suas contra-partes em Buenos Aires para serem utilizados na Aduana.

Ao fim da década de 1810 o governo buscará organizar seus títulos de dívida que formavam o conjunto dos meios de pagamento através da criação da *Caja Nacional de Fondos de Sud América* (1818). O Banco serviria como uma Câmara de Compensação que através da emissão de certificados endossáveis como garantia pelos depósitos buscaria reduzir a diferença entre os papéis, alongaria os prazos da dívida pública e facilitaria sua circulação com o fracionamento em notas pequenas dos certificados emitidos pelo banco. Os depósitos seriam feitos em moeda, papéis amortizáveis e papéis aceitos na aduana em troca de certificados de longo prazo – perpetuidades -, cujos pagamentos de juros seriam de 15% a.a., 8% a.a. e 12% a.a., respectivamente (PIÑERO, 1921, pp. 52-53).

Tratava-se de buscar centralizar a administração do crédito público em numa única instituição que, com troca dos papéis por um único certificado, buscaria restaurar a confiança e o valor dos títulos emitidos até aquele momento¹².

A despeito do amplo uso dos papéis da dívida pública como meio de pagamento tanto em transações públicas como em transações privadas, em grande parte da década, a dívida pública cumpria uma função mais de cobrir gastos inesperados exigidos ao governo devido ao esforço de guerra.

Porém, em vista do uso indiscriminado da dívida pública como meio de pagamento em Buenos Aires, o governo emite um decreto em 1819 em que determina a emissão anual de 100.000 pesos em papéis endossáveis a serem aceitos pela aduana “en clase de papel moneda”. Logo esta medida foi acompanhada de outro decreto que permitia a emissão de mais 40.000 pesos. Tratava-se não mais de cobrir despesas pré-existentes, mas sim de alimentar a liquidez dos circuitos monetários. (HANSEN, 1916, pp. 230-231).

¹² Para Amaral (1891, p.54) a *Caja Nacional* teria sido um retrocesso na criação do papel moeda, já que seu objetivo teria sido reduzir a quantidade de títulos em circulação.

3. Reforma Financeira de 1821: Consolidação do Papel Moeda em Buenos Aires

A expansão dos usos dos *pagares* como meios de pagamento serviu para dar maior liquidez aos negócios de Buenos Aires e províncias vizinhas após o rompimento do circuito monetário vigente durante o Vice-Reinado. Mas, apesar de seu uso indiscriminado, o governo passou a se preocupar com a grande desvalorização da ordem de até 40% que estes papéis experimentavam, o que encarecia o serviço da dívida e dificultava o financiamento do Estado.

O governo buscava contrapor os rumores de que ele não possuiria recursos disponíveis para amortizar o volume de dívida.

“Los billetes y providencias de amortización comienzan a depreciarse día a día porque se ha hecho correr la interesada voz [...] que se han lanzado tantos a la circulación que no habrá fondos capaces de redimirlos como no sea en mucho tiempo. El ejecutivo, interesado al máximo en resguardar el crédito público [...] afirma que desde el 29 de marzo hasta el 20 de octubre [1817], se han pagado en providencias y billetes que deben amortizarse en la aduana 1.147.722 pesos. De ellos, hasta el 25 de ese mes se han amortizados [...] 476.734 pesos; es decir que restan 670.988 pesos. Y como deben percibirse por derechos de aduana [...] sólo quedarán sin retirarse de la circulación inmediatamente 10.988 pesos” (SEGRETI, 1975, p. 35)

A despeito dos esforços do governo em demonstrar seu comprometimento no pagamento do serviço da dívida, existiam fortes motivos para a perda de valor destes papéis. A questão passava inicialmente pelo seu uso na Aduana de Buenos Aires. Esta característica era bastante atraente apenas para os envolvidos no comércio exterior, fundamentalmente os comerciantes *porteños*. Os demais possuidores de dívida não tinham tantas opções de uso já que a estrutura tributária era bastante limitada. Esta situação deixava estes últimos a mercê dos primeiros, que lucravam bastante com a operação de compra de papéis desvalorizados para mais tarde utilizá-los, pelo seu valor nominal, na Aduana.

Esta última operação estimulava a especulação por parte dos comerciantes sobre o valor destes títulos. Os rumores de que o governo não seria capaz de honrar seus compromissos funcionavam como grave fator de desvalorização. Em meio de um esforço de guerra pela independência e depois pela organização do Estado, que em última instância determinariam a própria sobrevivência do governo, a incerteza política era mais forte do que qualquer declaração ou decreto do governo. A chegada de notícias de derrotas importantes – como na Batalha de Sipe Sipe em 1815, que levou a suspensão temporária de pagamentos atrasados – possuíam impacto imediato sobre o estado de confiança sobre o crédito público (SEGRETI, 1975, p. 31).

Mas a confiança no crédito público também era abalada pelo próprio governo. A instabilidade crônica com a sucessão de juntas e com a tentativa fracassada de organização do Estado com a constituição de 1816, por si só já eram eventos emissores de incerteza que abalavam a confiança nos papéis da dívida pública.

Após a queda do governo central, a província de Buenos Aires procurará remediar esta situação através de um conjunto de medidas adotadas em 1821, com vistas a implantar um novo padrão monetário na província. Primeiramente cuidou-se da reorganização do crédito público por meio da consolidação da dívida pública e do rearranjo dos meios de pagamento. Estas medidas seriam complementadas com a injeção de recursos externos no mercado monetário doméstico como base para a consolidação do crédito público em detrimento da expansão da base tributária da província.

A reforma se iniciou com a consolidação da dívida pública. O objetivo era criar um acesso privilegiado do Estado ao mercado de financeiro *porteño* - através de papéis com custo de juros menor -, ao mesmo tempo em que este acesso promoveria o crescimento e a diversificação deste mercado. Para isso era necessário consolidar a dívida existente e garantir a rentabilidade dos novos títulos.

A situação era extremamente delicada na medida em que os papéis de dívida emitidos nos últimos dez anos eram referidos a um governo central que deixou de existir. Estes títulos circulavam amplamente como meios de pagamento, particularmente no

mercado de Buenos Aires, mas também em outras províncias. A preocupação com estas dívidas possuía também um caráter político, relacionado ao poderio das províncias de Santa Fe e Entre Ríos, onde a dívida do antigo governo central era de magnitude considerável. Seu não reconhecimento pelo governo *porteño* poderia acirrar novamente a rivalidade entre as províncias ameaçando a integridade de Buenos Aires.

A dívida pública existente era estimada em aproximadamente 2.000.000 de pesos e se constituía de uma série de papéis de curto prazo que tornavam sua rolagem cara sujeita a muita incerteza e especulação. A consolidação iniciou-se em 1821 com uma nova emissão de títulos de dívida da ordem de 5.000.000 de pesos, constituídos por papéis de 4% (2.000.000 pesos) e 6% (3.000.000 pesos). Todos os títulos anteriores a 1821 deveriam ser convertidos nesses novos certificados. O processo foi terminado com duas novas emissões de 1.800.000 pesos em 1823 e 300.000 pesos em 1824 (BURGIN, 1960, pp. 84-86).

A circulação dos títulos de dívida pública como meio de pagamento trazia um custo adicional para o Estado devido a especulação promovida pelos comerciantes, que procuravam adquiri-los a preços baixos para utilizá-los no pagamento de tarifas aduaneiras. Este processo reduzia o valor de mercado dos títulos ainda em circulação, elevando seus juros e encarecendo o serviço da dívida para o governo. (Amaral, 1982, p.39).

A solução encontrada pelos reformadores bonaerenses foi reestruturar a circulação monetária da província através da criação de um banco que se responsabilizasse pela administração da moeda da província. Tratava-se de criar um novo padrão monetário para a província.

O Banco de Buenos Aires, que iniciou suas operações em junho de 1822, era uma instituição privada cujos grandes comerciantes eram seus principais acionistas. O governo lhes garantia o monopólio de vinte anos sobre os negócios bancários da província, que consistiam principalmente de operações de redesconto, abertura de depósitos, cobrança de dívidas e operações de câmbio com moedas estrangeiras (PIÑERO, 1921, pp. 66-67).

Para cumprir o objetivo estipulado pelo projeto de reforma financeira, ao Banco de Buenos Aires foi autorizado a emitir notas bancárias que serviriam de meio de pagamento

no mercado monetário *porteño*. Estas notas eram garantidas pela sua conversibilidade em libras esterlinas, a partir das reservas mantidas pelo Banco. Os bilhetes do Banco de Buenos Aires permitiriam aliviar a pressão exercida sobre o valor dos títulos de dívida pública limitando sua circulação como meio de pagamento.

A conversibilidade da moeda refletia a posição privilegiada da classe mercantil-portuária na província, cujos negócios com o exterior seriam facilitados com o uso de uma moeda na qual seu valor estivesse indiretamente ligado a libra (que possuía uma relação fixa com o ouro) - a moeda mais utilizada nas operações de comércio exterior no mercado *porteño*. Assim, os comerciantes não correriam o risco de acumular prejuízos causados pela desvalorização da moeda doméstica frente a moeda inglesa.

A moeda conversível também permitia que as operações de crédito privado efetuadas pelos comerciantes, majoritariamente constituídas de letras de câmbio, que facilitavam as transações econômicas dentro e fora do mercado monetário *porteño*, se expandissem sem que as promessas privadas de dívida perdessem valor com a desvalorização da moeda.

O último elemento da reforma foi a tomada de um empréstimo externo por parte da província de Buenos Aires no mercado financeiro londrino. Títulos de dívida do governo *porteño* num total de 1 milhão de libras foram colocados a 70% de seu valor nominal na bolsa de Londres¹³. A lei que permitiu a operação mencionava que o empréstimo seria utilizado para o financiamento de obras públicas em Buenos Aires. Mas desde o início seus recursos estavam destinados a viabilizar o crédito público através da compra de títulos da dívida pública¹⁴.

¹³ Arrecadaram-se então 700.000 libras, das quais 130.000 permaneceram depositadas em Londres, no banco Barings – que efetuou a operação de subscrição do empréstimo-, para serem utilizados nas primeiras amortizações e pagamento de juros. Após o pagamento da comissão aos comerciantes que serviram de intermediários – 7.000 libras -, a província recebeu 563.000 libras. Do total do empréstimo, apenas 4,4% foi enviada na forma de onças de ouro, com o restante sendo utilizadas letras de câmbio. (AMARAL, 1984, pp. 573-574).

¹⁴ “El empréstimo externo había sido contratado - dejando de lado las obras públicas mencionadas por la ley respectiva – para producir una valorización de los bonos públicos internos, de modo que el Crédito público fuera la vía regular de financiación de la hacienda provincial” (AMARAL, 1984 p. 580).

A onda especulativa vivida pelo mercado financeiro londrino permitiria que a contratação do empréstimo fosse efetivada em patamares de juros menores que os do mercado interno, garantindo um retorno palpável ao Estado quando do investimento dos recursos em operações no mercado *porteño*. O diferencial de juros entre os mercados londrino e bonaerense geraria recursos suficientes para o pagamento do serviço da dívida externa.

Este arranjo monetário se mostraria condicionado pela inserção internacional da economia porteña. O montante exportado pela província alimentava sua capacidade de importação, que por sua vez, era a principal fonte de recursos para a província. Seu comércio exterior também geraria as divisas necessárias para o pagamento do serviço do empréstimo externo, utilizado para dar sustentação ao crédito público bonaerense tornando o valor de sua moeda e de sua dívida pública dependentes do financiamento externo.

O crédito público foi restabelecido a partir dos recursos do empréstimo na compra de títulos da dívida pública, cuja simples expectativa que isso ocorreria elevou a 90% o preço de mercado dos títulos em julho de 1824 (Amaral, 1982, p.45). Esta situação alterou os planos da *Hacienda* já que a subida dos preços dos títulos reduziu seu rendimento abaixo do valor pago pelo serviço da dívida – a taxa de juros paga pelos títulos tornou-se menor que a taxa paga pelo empréstimo em Londres.

Assim, o governo logo iniciou operações de desconto de letras comerciais. Estas operações renderam ao governo um retorno de 9,5 % sobre os recursos do empréstimo, o que representava 0,9% acima da taxa de juros paga sobre o serviço da dívida que era de 9,6%. Era a realização da idéia original de se aproveitar as maiores taxas de juros internas para compensar os juros de empréstimo externo, só que aplicando no desconto de letras e não em títulos públicos (AMARAL, 1984, pp. 579-580).

O mercado monetário experimentou um aumento do crédito alimentado não apenas pelo desconto de letras pelo governo, mas, principalmente, pela política de crédito do Banco

de Buenos Aires. Suas operações de desconto de letras comerciais saíram da ordem de 765.284 pesos em 1823 para 3.280.526 pesos em 1826 (BURGIN, 1960, p. 93).

Esta expansão do crédito na província respondia ao crescimento das atividades econômicas que alimentavam a demanda por crédito e moeda no mercado *porteño*. Mas a condição de conversibilidade das notas emitidas pelo banco exigia que este possuísse reservas suficientes para a satisfação de futuras demandas por ouro. Enquanto a estabilidade política e o crescimento econômico se mantivessem a situação do banco seria sustentável. Porém, a deflagração do conflito com o Brasil em 1825 e o cerco naval feito pela marinha brasileira ao porto de Buenos Aires, terminou por inviabilizar arranjo monetário criado em 1821.

Enquanto durou o bloqueio (1825-1828) os impostos sobre produtos importados responderam por aproximadamente 20% dos recursos do Estado. A queda da arrecadação, ao mesmo tempo em que as despesas com a guerra se elevavam rapidamente, fizeram com que o financiamento do governo se fizesse cada vez mais através dos instrumentos de crédito público – cerca de 40% durante o período. (HALPERÍN DONGHI, 2005a, pp. 141-142).

A drenagem das reservas metálicas do banco foi intensificada pelo conflito. A movimentação de tropas para combater o exército brasileiro exigia o pagamento das despesas em ouro já que as notas emitidas pelo banco não eram aceitas fora de Buenos Aires (PIÑERO, 1921, p. 69). O balanço do banco mostrava que este possuía mais crédito a receber do que depósitos a honrar. Mas devido a sua responsabilidade de manter um lastro de 100% de suas notas, a perda de reservas comprometia a conversibilidade da moeda – o banco mantinha em 1825 um nível uma relação entre notas emitidas e reservas da ordem de 10% (BURGIN, 1960, p. 92).

Por fim, o financiamento externo, última haste de sustentação do arranjo monetário de 1822, também foi atingido. A interrupção do comércio exterior reduziu as divisas disponíveis e, com isso, a província deixou de pagar o serviço da dívida do empréstimo

obtido em Londres em 1827. Estas dificuldades, potencializadas pela especulação na praça bonaerense, comprometeram a conversibilidade do papel moeda *porteño*.

A criação em 1823 do *Banco de Las Provincias Unidas del Rio de la Plata* serviu para postergar um pouco a crise de liquidez. Porém, o problema da conversibilidade das notas não se alterou, levando o Congresso Federal a suspender o lastro em ouro em novembro de 1826. O governo assumiu a responsabilidade pelas notas emitidas pelo banco, decretou a perda de valor dos contratos que não a utilizassem como unidade de conta e decretou que todas as unidades fiscais do governo recebessem e pagassem com as notas do banco por seu valor nominal (HANSEN, 1916, pp. 297-298).

O crédito público se tornou a maior vítima do bloqueio. Sem as receitas aduaneiras o governo não tinha condições de amortizar seus compromissos, reduzindo a atratividade dos títulos ao investimento privado e encarecendo o serviço da dívida - elevando seus juros e reduzindo seus prazos. Oito anos após a sua implantação, o regime monetário porteño sucumbia não só a guerra e ao bloqueio, mas também as suas contradições internas. A moeda deixou de ser conversível, os títulos públicos perderam valor junto com a desvalorização da moeda tornando seu serviço mais oneroso e o crédito externo da província foi interrompido.

Conclusão

A luta pela independência a partir de Buenos Aires foi bem sucedida. No entanto, esta iniciativa porteña não lhe garantiu a primazia política que a província desfrutava no antigo regime. Os obstáculos a serem enfrentados para a centralização do poder naquele momento, alimentados por profundas transformações políticas e econômicas, eram por si só quase incontornáveis.

O fim do governo central significou o fim da dívida pública nacional nos termos vigentes até então. Sem a garantia dada pelo uso no pagamento de impostos, os papéis da dívida pública perderiam sua capacidade de circulação monetária e de funcionar como meio

de pagamento na economia. Esta crise impediu a adoção ainda na primeira década revolucionária de uma moeda fiduciária em nível nacional.

O arranjo monetário adotado em Buenos Aires na década de 1820 consolidou a criação de um novo padrão monetário, iniciado com a monetização da dívida pública após a independência. Se criação de um meio de pagamento lastreado em divisas fortes não foi sustentável, serviu de embrião para o nascimento da moeda argentina.

Buenos Aires manteve um regime monetário fiduciário que financiou a centralização do poder através de uma hegemonia *porteña* ao longo das décadas seguintes. A consolidação do espaço monetário argentino se daria apenas em 1880 através da criação de um padrão monetário nacional. Este longo processo foi iniciado com as reformas da década de 1820.

Bibliografia

AMARAL, Samuel. (1981) *Las Formas Sustitutivas de la Moneda Metalica em Buenos Aires (1813-1822)*. Cuadernos de Numismática, No. 27.

_____. (1982) *La Reforma Financiera de 1821 y el Establecimiento Del Credito Publico em Buenos Aires*. Cuadernos de Numismática, No. 13.

_____. (1984) *El empréstito de Londres de 1824*. Desarrollo Económico, Vol. 23, No. 92.

BURGIN, Miron (1960). *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Ediciones Solar, Buenos Aires.

CHIARAMONTE, José C. (1993) *El Federalismo Argentino en la Mitad del Siglo XIX*. Em: CARMAGNANI, Marcello. (Org). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil e Argentina*. Colegio de México. Ciudad de México.

_____. (2008) *Autonomía e Independencia en el Río de la Plata*. Historia Mexicana, Vol. LVIII, n. 1. Colegio de México. Ciudad de México.

DEL CASTILLO, Guillermo C. (1983). *América Hispánica (1493-1898)*. Editorial Labor. Barcelona.

GOLDMAN, Noemí. (2005) *Crisis Imperial, Revolución y Guerra (1806-1820)*. Em: GOLDMAN, Noemí (org.) (2005). *Nueva Historia Argentina. Revolución, República, Confederación (1806-1852)*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

HALPERÍN DONGHI, Túlio. (1979). *Revolución y Guerra. Formación de una Elite Dirigente en La Argentina Criolla*. Siglo Veintiuno. Buenos Aires

_____. (2000). *Argentina: De La Revolución de Independencia a La Confederación Rosista*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

_____. (2005). *Guerras y Finanzas en Los Orígenes del Estado Argentino (1791-1850)*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

HANSEN, Emilio (1916). *La Moneda Argentina: Estudio Histórico*. Buenos Aires

IRIGOIN, Maria A.; SCHIMIT, Roberto. (2003). *Introducción: La Desintegración de la Economía Colonial*. Em: IRIGOIN, Maria A.; SCHIMIT, Roberto (org.) (2003). *La Desintegración de la Economía colonial: Comercio y Moneda en el Interior del Espacio Colonial*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

LYNCH, John. (1976) *Las revoluciones Hispanoamericanas 1808-1826*. Editorial Ariel Historia. Barcelona.

PIÑERO, Norberto (1921). *La moneda, El Crédito y los Bancos en la Argentina*. Jesús Menéndez. Buenos Aires.

ROCK, David (1991). *Argentina 1516-1987: Desde la Colonización Española Hasta Raúl Alfonsín*. Alianza Singular. Buenos Aires

SEGRETTI, Carlos S. A. (1975). *Moneda y Política en La Primera Mitad del Siglo XIX: Contribución al Estudio de la Historia de la Moneda Argentina*. Fundación Banco Comercial del Norte. Tucumán.

XI Congresso Brasileiro
de História Econômica

14 a 16 de setembro de 2015 | Vitória/ES

12^a Conferência Internacional
de História de Empresas



TERNAVASIO, Marcela (2009). *Historia de la Argentina (1806-1852)*. Siglo Veintiuno. Buenos Aires.