

**XIII Congresso Brasileiro de História Econômica e
I4ª Conferência Internacional de História de Empresas**

Criciúma, 24, 25 e 26 de setembro de 2019



DO PACTO À FEDERAÇÃO - CAMINHOS E PERCALÇOS

Camila Scacchetti

DO PACTO À FEDERAÇÃO - CAMINHOS E PERCALÇOS

Camila Scacchetti¹

RESUMO

Por intermédio do levantamento das Constituições e Leis promulgadas, entre 1824 a 1934, este trabalho busca reconstruir o processo histórico vivenciado pelo Brasil que ocasionou no Pacto Federativo positivado.

Palavras-chave: Brasil Império; Federalismo; Fiscalidade; Legislação.

¹ Mestranda em História Econômica pela Universidade de São Paulo.

Introdução

Encontra-se em pauta no Congresso uma proposta de Reforma Tributária brasileira. O anseio do modelo que se discute é simplificar o tão caótico sistema de tributação da base de incidência “Bens e Serviços”, que engloba os tributos: Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, Programa de Integração Social - PIS (âmbito Federal); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Telecomunicações – ICMS (âmbito Estadual), e; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, (âmbito Municipal). Em suma, a tributação sobre o consumo no Brasil.

O que se pretende com a “Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços” é a unificação dos cinco tributos existentes em um, denominado IBS – Imposto Sobre Bens e Serviços. Dentre os ditames da reformulação do sistema tributário de consumo brasileiro, está elencada a centralização da arrecadação do IBS pelo Governo Federal, devendo as verbas arrecadadas serem divididas entre a União e os Estados. O recurso financeiro pertencente ao Estado chegará ao seu cofre por meio do sistema de repasses.²

Desta maneira, a atual proposta acarretará, do ponto de vista das finanças públicas, em duas implicações de ordem maior, sendo:

- A) Os estados terem de abrir mão de uma parcela de sua principal fonte de arrecadação tributária, o ICMS. Atualmente, no Estado de São Paulo, por exemplo, o ICMS representa aproximadamente 85% de sua receita proveniente de tributos. Ademais, este Estado é responsável pela geração de 30% de todo o ICMS nacional. Por último, mas não menos importante, isoladamente o ICMS é a principal fonte de recursos tributários do Brasil, contribuindo com pouco mais de 20% do montante arrecadado em nível nacional;³

² Para mais informações sobre o IBS, consultar a Nota Técnica. Disponível em: <http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/NT-IBS-Principal.pdf>

³ Os dados de recolhimento tributário podem ser consultados no sítio da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>

B) A subordinação dos cofres Estaduais e Municipais ao sistema de repasses financeiros proveniente do Governo Federal.

É certo que a atual proposta atende ao seu objetivo final: simplificar a tributação sobre o consumo. No entanto, os instrumentais sugeridos seriam os mais adequados? Retomando o pensamento de MAQUIAVEL, “os fins justificariam os meios”?

Diante das implicações que a atual proposta de Reforma Tributária acarreta, cabem algumas reflexões e questionamentos sobre a viabilidade deste projeto: Os Estados estariam dispostos a abrir mão de parte de sua principal fonte de recursos? O sistema de repasses não implicaria em perda de autonomia financeira por parte dos Estados e Municípios e sua consequente perda de autonomia política e administrativa?⁴

Retomar a construção histórica do federalismo brasileiro, bem como o entendimento dos conflitos vivenciados a cada nova decisão adotada, oferece oportunidade ímpar para que os estudiosos da temática adquiram maior riqueza de detalhes e maior clareza sobre o alcance que as decisões atuais podem adquirir. As páginas vindouras ocupar-se-ão desta narrativa.

Recontando a História

No caso brasileiro, torna-se difícil precisar um marco cronológico no qual a característica e peculiaridade de nosso federalismo deu seus primeiros sinais. Estamos, acima de qualquer questão, tratando de uma construção histórica na qual imensuráveis debates permearam as incontáveis esferas envolvidas. A forma federativa brasileira constitui um somatório da resolução, e também geração, de conflitos e particularidades que necessitaram de uma resposta à época.

Em nossos mais de 500 anos de história as diversas regiões brasileiras foram se construindo, desenvolvendo e reinventando cada qual à sua maneira. As Capitâneas

As informações sobre a receita tributária paulista estão disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rios-da-Receita-Tribut%C3%A1ria.aspx>

⁴ As discussões apresentadas por MOREIRA auxiliam no entendimento sobre as consequências que podem advir com a perda da autonomia financeira. MOREIRA, André Mendes. O Federalismo Brasileiro e a Repartição de Receitas Tributárias. In: MOREIRA, André Mendes; DERZI, Misabel; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (orgs.). Estado federal e tributação: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. pp. 151-170.

Hereditárias, no período colonial, assumiram, cada uma, sua própria identidade e meios de se relacionar com sua população e com a Metrópole. Tem-se no Nordeste, por exemplo, o desenvolvimento da cultura açucareira e a formação das grandes lavouras canavieiras. Minas Gerais caracterizou-se pela descoberta e exploração do ouro e diamantes, dando outra dinâmica para a vida colonial e promovendo um intenso fluxo migratório para a região. Dentro deste contexto de exploração das minas auríferas havia a necessidade de transporte de alimentos e mercadorias para atender o contingente populacional que se estabeleceu nas Gerais. Neste momento começam a despontar no cenário econômico brasileiro as regiões Sul e Sudeste, sendo o primeiro responsável pelo fornecimento de carnes, charques e couro, e o segundo um importante caminho de passagens, interligando o Sul às minas.

No tocante às questões fiscais, tal reflexão também se faz pertinente. Não havia uma uniformidade tributária entre as Capitanias, além disso, a sistemática de arrecadação dos tributos era delegada aos particulares. Portugal, por meio da arrematação de contratos, leiloava os direitos de arrecadação. Os *arrematadores*, também chamados de *contratadores* ou *dizimeiros* (por ser o dízimo o tributo mais importante do período), adquiriam o direito de cobrar os impostos através de um compromisso financeiro que assumiam com a Metrópole. Neste cenário, toda a arrecadação que fosse superior ao compromisso de pagamento com a Coroa resultava no lucro destes agentes privados. Tal prática permitiu o enriquecimento destes particulares e, paralelamente, desmandos e episódios de extrema violência contra a população local.⁵

Destarte, não havia no Brasil Colônia uma fortificação acerca das esferas de poder, nem a clareza quanto às suas competências. Nas palavras de COSTA:⁶

Outra característica da ordem colonial, era a não-distinção clara das esferas de poder, seja em suas atribuições (legislativo, executivo, judiciário), seja em suas funções (militar, judiciário, fiscal), seja em suas instâncias (geral, provincial, local). Essa indistinção era menos uma imperfeição administrativa do que a própria maneira pela qual a metrópole lidava com a dificuldade de controlar e manter o domínio: ao fragmentar o poder na colônia, evitava-se a concentração de atribuições e a emergência de administradores, que poderiam facilmente tornar-se mais poderosos que os seus superiores na metrópole.

⁵ Para mais esclarecimentos sobre o assunto, consultar SALGADO, Graça (org.) *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

⁶ COSTA, Wilma Peres. *Do domínio à Nação: Os impasses da fiscalidade no processo de Independência*. In: JANCSÓ, István (org.) *Brasil: Formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec, 2003, p. 154.

Embora a metrópole desse passos centralizadores (por exemplo, a criação da figura do vice-rei), continuava a negociar diretamente com capitães-gerais e governos locais. Retomava-se sempre a ideia de fragmentar na colônia para centralizar na metrópole, temendo concentrar excessivo poder no território colonial.

Em linhas gerais, esta é a realidade experimentada pelo Brasil Colônia: um poder controlador localizado no outro lado do Atlântico e cada sub-região procurando seus meios e formas de sobrevivência. Concomitantemente, a elevada carga tributária representava pontos de tensão e revoltas, uma vez que os tributos pagos não eram convertidos em prol da população, mas propiciavam o enriquecimento de alguns e a transferência de recursos/riquezas para um governo distante e alheio às necessidades locais.

Diante deste breve relato buscou-se apresentar a construção dos múltiplos interesses que permeiam, e sempre permearam, a formação do Brasil enquanto Estado e Nação. Cada Capitania, depois Províncias, foi responsável pela defesa de seus interesses. Não havia um governo central capaz de conciliar as múltiplas necessidades e promover a união e/ou conciliação entre as localidades. Nas palavras de JANCSÓ & PIMENTA⁷ estas são as “facetas das peças de um mosaico”. Sendo assim, a construção da identidade nacional representa uma tentativa de emoldurar e centralizar os inúmeros “brasis” dentro de um contexto amplo e, ao mesmo tempo, particular. No entanto, como conciliar tal diversidade de realidades, identidades e interesses quando se está diante de um país continental como o Brasil?

A transferência da Corte para o Brasil, 1808-1821, poderia oferecer uma resposta ao problema, uma vez que neste período ocorreu a aproximação entre a Coroa e seus súditos. Contudo, o que se observou foi a elevação da carga fiscal a fim de suprir os gastos com todo o aparelho administrativo e burocrático instalado na colônia, bem como a negação das Províncias do Nordeste a se subordinarem às ordens advindas do Rio de Janeiro.

⁷ JANCSÓ, István & PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlo Guilherme (org.) Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): formação: histórias. São Paulo: Senac, vol. 1, pp. 127-175.

Por conseguinte, foi com o advento da Proclamação da Independência que o Brasil iniciou seus passos rumo ao modelo de federação atualmente vigente. A partir deste momento, o trabalho que ora se apresenta procurará reconstruir os caminhos percorridos no Período Imperial e anos iniciais da República. O foco do estudo centrar-se-á na construção da federação através das Constituições e Leis promulgados no decorrer das décadas. Todavia, necessita-se fazer uma ressalva quanto à construção da narrativa e abordagem a ser apresentada: ledo engano supor que as decisões foram edificadas de maneira pacífica e com total aceitação de todos os envolvidos na questão. Os embates entre as Províncias, e seus múltiplos jogos de interesses, e entre o Governo Geral, sempre estiveram presentes e ditavam quais seriam os melhores direcionamentos, a depender de quem sairia mais ou menos favorecido.

Via de regra, o que se observa em boa parte da construção histórica do modelo de federação brasileiro é uma divisão entre as Províncias/Estados do Norte/Nordeste e do Sul. Aqueles, possuindo pouca capacidade de arrecadação tributária defendem um governo mais centralizador e um maior repasse das verbas públicas a fim de satisfazerem suas necessidades financeiras. Estes, por sua vez, por representarem o polo econômico nacional, e com maior capacidade arrecadatória, defendem a autonomia local.

Tal contexto adquiriu força, e fôlego, nas décadas iniciais do oitocentos com a importância que o café passou a obter para a economia das Províncias do Sudeste, inicialmente Rio de Janeiro e posteriormente São Paulo, sendo este o principal produto na pauta de exportação brasileira em anos vindouros. Ademais, no momento da Independência, foram estas Províncias, em união com o Rio Grande do Sul, que deram apoio à nova forma de governo instalada em solos brasileiros. As Províncias do Nordeste, vivenciando uma profunda decadência econômica, não reconheciam o Príncipe Dom Pedro I como governante e representante da Monarquia, defendiam o retorno dos laços coloniais com Portugal.

Caminhos e Percalços

Foi por meio da Constituição de 1824 que o Imperador colocou fim aos conflitos e questionamentos quanto à sua soberania. Ao mesmo tempo, consolidou as esferas de poder até então inexistentes. As discussões acerca da fiscalidade não foram contempladas nesta Carta Magna, permanecendo o sistema de arrecadação que aos poucos foi-se instalando a partir das Reformas Pombalinas (1760-1770).⁸ Ou seja, no momento da promulgação da Constituição, “as províncias eram unidades arrecadadoras e pagadoras, esperando-se que enviassem ao Erário Régio as sobras de suas administrações.”⁹

Quanto ao texto constitucional, observa-se:¹⁰

Constituição Política do Império do Brasil

Título 1º - Do Império do Brazil, seu Território, Governo, Dynastia e Religião.

Art. 1º - o Império do Brazil é a associação política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha à sua Independência.

Art. 2º - O seu território é dividido em Províncias na forma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.

Art. 3º - O seu Governo é Monarchiquo Hereditário, Constitucional e Representativo.

Art. 4º - a Dynastia imperante é a do Senhor Dom Pedro I actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil.

Título 3º - Dos Poderes, e Representação Nacional

Art. 9º - A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de se fazer effectivas as garantias, que a Constituição oferece.

⁸ O Marquês de Pombal exerceu o cargo de Primeiro Ministro em Portugal no período de 1750-1777. No ano de 1761 criou, em Lisboa, o Erário Régio. Na Colônia, “as velhas provedorias de capitania, antes subordinadas ao governador-geral, foram sendo transformadas em Juntas da Fazenda, diretamente subordinadas ao Erário Régio.” (COSTA, p. 161. In: JANCSÓ, 2003).

Todavia, o sistema de arrecadação por intermédio dos particulares continuou a ser praticado, coexistindo em paralelo com o modelo implantado por Pombal. Há relatos da existência dos contratadores até meados de 1830.

⁹ Idem, p. 182.

¹⁰ Constituição de 1824, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm

Art. 10º - Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

Art. 11º - Os representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembleia Geral.

Art. 12 – Todos estes Poderes no Império do Brasil são delegações da Nação.

Título 5º - Do Imperador

Capítulo I – Do Poder Moderador

Art. 98º - O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais poderes Políticos.

Art. 99º - a Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100º - os seus Títulos são “Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil” e tem o Tratamento de Majestade Imperial.

Art. 101º - o Imperador exerce o Poder Moderador.

I – Nomeando os Senadores, na forma do Art. 43.

II – Convocando a Assembleia Geral extraordinariamente nos intervalos das Sessões, quando assim o pede o bem do Império.

III – Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembleia Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.

IV – Aprovando, e suspendendo inteiramente as Resoluções dos Conselhos Provinciais: Arts. 86, e 87.

V – Prorrogando, ou adiando a Assembleia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos, em que exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra, que a substitua.

VI – Nomeando, e demitindo livremente os Ministros de Estado.

VII – Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154.

VIII – Perdoando, e moderando as penas impostas aos Réos condenados por Sentença.

IX – Concedendo Anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.

A instauração do Poder Moderador não deixa dúvidas quanto ao perfil centralizador assumido por D. Pedro I no decorrer de seus anos de governo. Contudo, chama atenção o Art. 101º, IV, no qual há a prerrogativa de “aprovar ou suspender inteiramente as

Resoluções dos Conselhos Provinciais”, ficando clara a falta de autonomia existente nas esferas de governo subordinadas ao Império. Assim sendo, o Imperador, no exercício de sua função, e proclamando-se o “Defensor Perpétuo do Brazil”, procurou concentrar em si os ditames da Monarquia em uma tentativa de emoldurar os múltiplos mosaicos existentes e construídos no decorrer de pouco mais de 300 anos de história. Quatro anos após a promulgação da Constituição, D. Pedro I almejou a reformulação das Câmaras Municipais, limitando-as a meras corporações administrativas:¹¹

Lei de 1º de outubro de 1828

Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz.

D. Pedro I, por Graça de Deus, e unanime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brazil: Fazemos saber a todos os nossos súbditos, que a Assembleia Geral decretou, e Nós queremos a Lei seguinte:

Título II - Funções Municipaes

Art. 24º - As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.

Título IV - Aplicação das Rendas

Art. 77º - Geralmente proporão ao Conselho Geral de Província, tanto os meios de aumentar suas rendas, como a necessidade, ou utilidade de fazer delas alguma extraordinária aplicação.

Art. 78º - É prohibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negócios não comprehendidos neste Regimento, como proposições, deliberações, e decisões feitas em nome do povo, e por isso nulos, incompetentes, e contrários à Constituição, Art. 167, e muito menos para depor autoridades, ficando entendido, que são subordinadas aos Presidentes das províncias, primeiros administradores delas.

Por intermédio da descrição da Lei de 1828, se observa a subordinação das Câmaras Municipais aos Presidentes de Província. Estes, por sua vez, eram escolhidos diretamente pelo Imperador para presidir as Províncias às quais eram nomeados. Tal estado de coisas permaneceu durante todo o Período Imperial. Um ponto importante a ser destacado refere-se ao fato de estes Presidentes raramente governarem províncias nas quais nasceram e/ou

¹¹ Lei de 1º de outubro de 1828. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html

criaram. As nomeações não levavam em consideração a familiaridade do Presidente com as questões locais, muito menos se tal indivíduo conhecia as peculiaridades da região que passaria a comandar. Desta forma, havia um representante provincial perante o Império que desconhecia quase que por completo a realidade, dificuldade e necessidade do território governado e sua população.

No ano de 1831, com o retorno de D. Pedro I a Portugal, e permanecendo no Brasil seu sucessor que contava com somente cinco anos de idade, o Brasil passa a ser conduzido por um Governo Provisório. Tem-se início o Período Regencial, 1831-1840. Do ponto de vista da autonomia fiscal entre os entes federados e da construção da federação, tal qual ela se apresenta nos moldes atuais, pode-se afirmar que suas primeiras estruturas legais foram alicerçadas neste momento. Com a ausência de um Poder Soberano, os integrantes do Partido Liberal, favoráveis a uma maior autonomia dos governos locais, enxergaram a oportunidade para darem início às reformas há tanto ansiadas e que, com a presença de D. Pedro I no poder no decorrer de quase uma década, tiveram de esperar.

Pela primeira vez, na história do Brasil, ocorreu a separação das receitas e despesas em Geral e Provincial.¹²

Lei de 24 de outubro de 1832

Orça a receita, e fixa a despesa para o ano financeiro de 1833-1834

A Regência, em nome do Imperador de Senhor D. Pedro II, Faz saber à todos os Subditos do Império que Assembleia Geral Decretou, e Ella Sancionou a Lei seguinte:

Título I - Despesa Geral

Capítulo I

Art. 1º - As despesas públicas, que até agora tem estado a cargo do Thesouro Nacional, ficam divididas em – Despesa Geral – e – Despesa Provincial.

Art. 2º - É despesa geral:

§ 1º - Casa Imperial.

§ 2º - Regência, Ministério, e Conselho de Estado.

§ 3º - Corpo Legislativo.

¹² Lei de 24 de outubro de 1832. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37339-24-outubro-1832-563870-publicacaooriginal-87921-pl.html

§ 4º - Os Tribunais de Justiça, Civil e Militar (enquanto existir), Relação Eclesiástica e Cathedraes.

§ 5º - Exército, Marinha e Diplomacia.

§ 6º - Escolas maiores de instrução pública.

§ 7º - Correios, pharóes, canaes, e estradas geraes, e asquisição de terrenos, e construção de palácios para decência, e recreio do Imperador, e sua família.

§ 8º - Thesouro Nacional, e Thesourarias filiais.

§ 9º - Junta do Commercio (enquanto existir).

§ 10º - Alfandegas, Mesas, e Administração de rendas.

§ 11º - Casas de Moeda, e Typographia Nacional.

§ 12º - Caixa de Amortização da Dívida Pública, e suas filiais.

§ 13º - Commissões de liquidações da Fazenda Nacional.

§ 14º - Empregados vitalícios de Tribunaes, e Repartições extinctas.

§ 15º - Monte Pio, e remunerações de serviços.

§ 16º - Socorros às Províncias para seu déficit.

Título II - Despesa Provincial

Art. 36º - É despesa provincial:

§ 1º - Presidência, Secretaria e Conselho do Governo.

§ 2º - Conselho Geral.

§ 3º - Justiças Territoriaes e Guardas Policiaes.

§ 4º - Escolas menores de Instrucção Pública e Bibliothecas Públicas.

§ 5º - Jardins, e Hortos Botânicos, Passeio Público e Iluminação.

§ 6º - Professores, e empregados de Saúde, Vaccina, Catechese e Colonização.

§ 7º - Parochias.

§ 8º - Socorros, e ordinarias às Câmaras, Casas de Misericórdia, Hospitales, Expostos e Seminários.

§ 9º - Casas de prisão com trabalho, reparos, e construção de Cadêas, conducção, e sustento de presos pobres.

§ 10º - Obras Públicas de interesse, e serviço de Província, reparos das igrejas Matrizes.

§ 11º - Todas as mais, que fizerem respeito à sua Administração econômica, e peculiar.

Título IV - Receita Geral

Capítulo Único

Art. 77º - As Rendas Públicas, que até agora eram arrecadadas pelo Thesouro Nacional, ficam divididas em – Receita Geral – e Receita Provincial.

Art. 78º - Pertencem à Receita Geral:

§ 1º - Direitos, que se arrecadam na Alfandega, por importação, exportação, baldeação, e reexportação; e emolumentos, que se cobram nas mesmas Alfandegas, de ofícios, que passarão para a Fazenda Pública.

§ 2º - Meio por cento de assignados das Alfandegas.

§ 3º - Armazenagem, ancoragem, e pharóes.

§ 4º - Contribuição da Junta do Commercio sobre volumes, e embarcações, inclusive os das nações, com quem não há tratados, e imposto denominado de Banco sobre as que navegam de barra fora, inclusive as estrangeiras, com cujas nações existam tratados.

§ 5º - O imposto de quinze por cento das embarcações estrangeiras, que passam a ser nacionaes, e o de cinco por cento da venda das nacionaes.

§ 6º - Direitos de vinte e cinco por cento do ouro.

§ 7º - Siza da venda dos bens de raiz.

§ 8º - Porte de Correios de mar e terra.

§ 9º - Impostos para a Caixa de Amortização da dívida pública.

§ 10º - Dízimos do assucar, algodão, café, tabaco, e fumo, e a contribuição das saccas de algodão.

§ 11º - Dízimos do gado vacum e cavalari; vinte por cento dos couros do Rio Grande do Sul, e os quarenta por cento na aguardente de consumo na Bahia para resgate das cédulas, na forma do art. setenta e seis.

§ 12º - Sello das Mercês, Dízima da Chancelaria, novos e velhos direitos das Graças e Títulos expedidos pelo Poder executivo e Tribunaes; e emolumentos, que se cobram no Tribunal Supremo da Justiça.

§ 13º - Chancellaria da Imperial Ordem do Cruzeiro, e das três Ordens Militares, Mestrado, e três quartos das Tenças.

§ 14º - Meios soldos das Patentes Militares, e contribuição do Monte Pio.

§ 15º - Matrículas dos Cursos Jurídicos, e Academias.

§ 16º - Rendimentos das Casas da Moeda.

§ 17º - Venda do pão-brazil, e dos Próprios Nacionaes.

§ 18º - Renda diamantina, e fóros de terrenos da Marinha.

§ 19º - Bens de defuntos e ausentes, cobrança da dívida activa, e da Bulla Cruzada.

§ 20º - Emissão de apólices, juros das apólices dos empréstimos estrangeiros.

§ 21º - Rendas eventuaes, e não classificadas, que provém dos Arsenaes do Exército e da Marinha, e da venda de vasos de guerra, limpa das Alfandegas, rendimentos da Fábrica de Pólvora, da Typographia Nacional, reposições, e emolumentos que se cobram pelas Intendências de Marinha dos Offícios, que passaram à Fazenda Pública.

§ 22º - Os soldos e sobras da receita geral, e provincial.

Art. 80º - As rendas geraes serão escripturadas em livro à parte, e arrecadadas uniformemente em todo o Império, segundo os Regulamentos ora existentes, ou que forem de novo organizados pelo Ministro da Fazenda. O seu produto será recolhido em cofre distincto, e distribuído segundo as disposições do mesmo Ministro em Tribunal, e na conformidade da presente Lei.

Art. 81º - A receita e despesa geral continuará a ser fixada pela Assembleia Geral sobre o orçamento do Ministro da Fazenda.

Art. 82º - Às Províncias, cujas rendas não chegarem para a sua despesa provincial, serão socorridas pelo cofre da receita geral da respectiva Província, independente da Ordem do Ministro e Presidente do Thesouro Nacional; e por consignações destinadas por ele, quando não hajam fundos no cofre da receita geral da mesma Província.

Título V - Receita Provincial

Capítulo Único

Art. 83º - Pertencem à receita provincial todos impostos ora existentes não comprehendidos na receita geral.

Art. 85º - As rendas provinciaes serão escripturadas à parte, arrecadadas, como até agora, pelas Thesourarias respectivas, segundo os Regulamentos ora existentes ou que forem de novo organizados pelo Presidentes em Conselho, com a aprovação do Governo. O seu produto será recolhido em cofre distincto, distribuído pelo Presidente do Conselho, e em conformidade da presente Lei.

Art. 86º - A receita e despesa provincial será fixada de ora em diante pelos Conselhos Geraes sob o Orçamento dos Presidentes das Províncias.

Art. 90º - Quando as renda provinciaes não chegarem para suas despesas, os Conselhos Geraes (em quanto não for reformada a Constituição) representarão à Câmara dos Deputados, indicando quaes os objectos que podem soffrer alguns impostos, sem maior gravame dos povos; e bem assim os que devem ser substituídos por outros, com vantagem da renda, e dos contribuintes. O mesmo poderão praticar a respeito dos impostos da receita geral arrecadados nas suas Províncias.

Com base nas informações disponíveis na Lei de 1832, algumas considerações necessitam ser efetuadas: A primeira relaciona-se com o fato de tal separação, das receitas e despesas, representar um ganho também para o Governo Geral. No período, a arrecadação era efetuada no âmbito local, devendo as “sobras” serem enviadas para o cofre do Império. No entanto, raramente havia “sobras”, fazendo com que o Thesouro Nacional operasse em déficits constantes. Portanto, é equivocada a afirmação que tal separação ocorreu somente com o objetivo de favorecer e de dar maior autonomia aos governos locais, o que também se pretendia era garantir que as verbas chegassem ao Erário Geral.

A segunda consideração diz respeito à discriminação das fontes de receita geral e provincial. A renda geral é composta pelos principais tributos da época, desta maneira, o “filão” permaneceu sob a custódia do Governo Imperial. Ademais, notória é a descrição da receita das Províncias “todos os impostos ora existentes não compreendidos na receita geral”. Descrição ampla e genérica, dando margem para a criação de tributos segundo os critérios de cada Província. Ao mesmo tempo, a bitributação não foi impedida, pois os mecanismos de controle eram frágeis e escassos.

O terceiro ponto a ser destacado refere-se ao fato de não haver um órgão administrativo responsável pela arrecadação e controle da receita Geral e outro, independente do primeiro, responsável pelas cifras provinciais. Todo o recolhimento era efetuado na mesma repartição pública, havendo apenas a necessidade de separar os livros contábeis e os cofres aonde eram custodiados o produto da arrecadação tributária. Esta situação em particular representou um empecilho para que as determinações estabelecidas na Lei de 24 de outubro de 1832 fossem prontamente colocadas em prática. Por consequência, as Províncias foram incapazes, em um primeiro momento, de determinar quais seriam suas fontes de receita, bem como efetuar seus próprios controles de arrecadação e despesa. A solução para o problema ocorreu dois anos após, com a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834:¹³

¹³ Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm

Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834

Art. 1º - O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercitado pelas Assembleias, que, substituindo os Conselhos Geraes, se estabelecerão em todas as Províncias com o título de Assembleias Legislativas Provinciaes.

Art. 10º - Compete às mesmas Assembleias legislar:

§ 4º - Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras.

§ 5º - Sobre a fixação das despesas municipaes e provinciaes, e os impostos por ellas necessários, com tanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.

§ 6º - Sobre repartição de contribuição directa pelos municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciaes e municipaes, e das contas da sua receita e despesa. As despesas provinciaes serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipaes sobre orçamento das respectivas Câmaras.

Art. 11º - Também compete às Assembleias Legislativas Provinciaes:

§ 3º - Autorizar as Câmaras Municipaes e o Governo Provincial para contrahir empréstimos, com que occorrão às suas respectivas despesas.

§ 9º - Velar na Guarda da Constituição e das Leis na sua Província, e representar à Assembleia e ao Governo Geraes contra as Leis de outras Províncias que ofenderem os seus direitos

Art. 12º - As Assembleias Provinciaes não poderão legislar sobre impostos de importação, nem sobre objetos não comprehendidos nos dous precedentes artigos

Portanto, por meio da Lei de 1834, estavam criadas as bases administrativas necessárias para o início da autonomia financeira provincial. Por intermédio das Assembleias Legislativas foi possível a elaboração das Leis Orçamentárias anuais, bem como o controle das receitas e despesas. A partir de 1835 tem-se a constituição da primeira Lei Orçamentária provincial, com a descrição das fontes de receita e dos dispêndios para o ano financeiro vindouro. Tais Leis Orçamentárias eram apresentadas pelos Presidentes de Província à Assembleia em reuniões anuais. Nestes encontros, além das discussões

orçamentárias e prestação de contas, diversos assuntos de interesse da Província eram debatidos.¹⁴

Desta maneira, foi na primeira metade da década de 1830 que as Províncias passaram a adquirir maior autonomia administrativa e financeira. Todavia, tais autonomias impulsionaram em algumas localidades a ânsia por sua total independência. O Período Regencial é marcado por conflitos e rebeliões que, em essência, tinham como força motriz a separação dos territórios do Império do Brasil e/ou o anseio pela Proclamação da República. Dentre as principais revoltas, estão: Cabanagem - Pará, 1835-1840; Sabinada - Bahia, 1837-1838, e; Farroupilha – Rio Grande do Sul 1835-1845. Diante da situação de instabilidade vivenciada a resposta encontrada foi, em 1840, antecipar a posse de D. Pedro II, que na época contava com quase 15 anos de idade.

O retorno ao trono de um representante da Monarquia resultou no abrandamento das revoltas e na aparente estabilidade política vivenciada no Período do Segundo Reinado. As demandas relacionadas aos desejos federalistas teriam de aguardar meia década. Entretanto, há que se destacar que o fato de D. Pedro II assumir o Império não implicou em um retrocesso quanto às medidas tomadas acerca das autonomias financeiras das Províncias, estas continuaram a exercer seu controle fiscal, bem como gerir sua competência na criação de novos tributos. Contudo, nem todas as Províncias eram capazes de suprir suas necessidades financeiras. Aquelas que não possuíam condições de arrecadação suficientes dependiam dos repasses do Governo Imperial.

Além disso, como relatado anteriormente, a mesma autonomia financeira não foi concedida aos municípios, estes permaneceram subordinados ao governo provincial. Perante tal determinação, tem-se um cenário de penúria vivenciado pelas localidades municipais, sempre dependentes das “sobras” provinciais e reclamando melhores condições de distribuição de receitas. Há relatos, na Província de São Paulo, acerca das inúmeras dificuldades enfrentadas pelos municípios no período. As solicitações de verbas raramente eram atendidas e, quando o eram, costumeiramente autorizava-se valores

¹⁴ Os relatórios de Presidente de Província estão disponíveis em: <http://ddsnext.crl.edu/titles/186/items>

inferiores ao demandado. Ademais, os pedidos aceitos não eram prontamente atendidos, levando-se até mesmo anos para que o montante financeiro chegasse ao seu destino.¹⁵

Retomando a narrativa histórica, após quase meia década de permanência no comando do Brasil, D. Pedro II foi deposto. A Proclamação da República permitiu a ascensão dos defensores do federalismo. Tem-se, no ano de 1891, uma nova Constituição – a primeira da República e a segunda do Brasil Independente – consubstanciando em seu texto o modelo federativo vigente¹⁶.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art. 4º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional.

Art. 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

Art. 7º - É da competência exclusiva da União decretar:

1 °) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;

2 °) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação;

3 °) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I;

4 °) taxas dos correios e telégrafos federais.

¹⁵ O sítio da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) reúne, em seu acervo, ampla documentação do período, bem como relatos das dificuldades enfrentadas pelos municípios. Tais informações estão disponíveis em: <https://www.al.sp.gov.br/acervo-historico/>

¹⁶ Constituição de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm

§ 2º - Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

Art. 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;

2º) sobre Imóveis rurais e urbanos;

3º) sobre transmissão de propriedade;

4º) sobre indústrias e profissões.

§ 1º - Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

1º) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia;

2º) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

§ 2º - É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

§ 3º - Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal.

Art. 10 - É proibido aos Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Art. 11 - É vedado aos Estados, como à União:

1º) criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República ou estrangeiros, e, bem assim, sobre os veículos de terra e água que os transportarem.

Art. 12 - Além das fontes de receita discriminadas nos arts. 7º e 9º, é lícito à União como aos Estados, cumulativamente ou não, criar outras quaisquer, não contravindo, o disposto nos arts. 7º, 9º e 11, nº 1.

A Constituição de 1891 revogou o Poder Moderador e determinou que o Presidente seria eleito por meio do voto direto, ainda que aberto e restrito aos cidadãos alfabetizados que possuíssem renda mínima pré-estabelecida. As mulheres não possuíam o direito de votar. Quanto aos ditames fiscais, foram clarificadas as regras a serem seguidas com maior precisão do que até então era elucidado. Havia o intuito de dirimir os conflitos de competência entre União e Estados e sanar as ocorrências de bitributação. Não foi com a Carta Magna de 1891 que os Municípios adquiriram sua autonomia fiscal, esta viria somente com a próxima Constituição, em 1934.

Com relação às reflexões sobre a Constituição de 1891, em uma perspectiva comparada entre México, Brasil e Argentina, LOVE¹⁷ tece relevantes apontamentos sobre as peculiaridades assumidas em nosso Pacto Federativo:

La Constitución federal aprobada por la Asamblea constituyente el 24 de febrero de 1891 cumplió la promesa de descentralización subrayada en el lema republicano de 1870: “Centralización, desmembramento, descentralización, unidad”. La carta garantizaba una mayor difusión de la autoridad que la de Argentina (1853, revisada en 1860) y la de México (1857 y 1917), las otras dos grandes repúblicas federales de Latino-américa. Estos dos países imponían mayores restricciones a los estados (o provincias) que Brasil, sobre todo al no permitir que sus unidades impusieran impuestos de exportación a los bienes que se movían entre los estados. En Brasil, los impuestos a los produtos enviados fuera del estado (incluyendo las exportaciones) eran la principal fuente de ingresos para los miembros de la federación. [...], la Constitución brasileña de 1891 permitía un alto grado de descentralización. Sin embargo, no llegó a elaborar disposiciones adecuadas para los estados más pobres. Así, como la principal fuente de ingresos para los estados durante la Vieja República era el impuesto de exportación, también el principal surtidor de ingresos para el gobierno federal fueron los impuestos de importación. En la Asamblea constituyente, los diputados de los estados deprimidos del noreste argumentaron a favor de una cuota de ingresos de importación, afirmando que ni las recaudaciones de exportación ni los impuestos sobre la propiedad proporcionarían suficientes fondos para el manejo de sus gobiernos. [...] Así el federalismo incorporado en la Constitución de 1891 era decididamente una asociación de miembros desiguales. Ciertos poderes fiscales reservados a los estados, em especial el derecho de gravar las exportaciones y más tarde el de gravar el consumo, volvieron poderosos a los estados ricos, y a los pobres, débeis y dependientes del gobierno federal.

Com base na explanação de LOVE, e na construção histórica que este trabalho procura retratar, é possível afirmar que o Brasil consolidou, no decorrer dos séculos, uma forma muito particular de federalismo, atribuindo aos seus entes federados extrema autonomia. Doravante, até o momento tratamos da construção destas autonomias entre União e Estados, os Municípios adquiriram a mesma prerrogativa com a Constituição de 1934:¹⁸

¹⁷ LOVE, Joseph L. Federalismo Y Regionalismo En Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcello (org.) Federalismos latino-americanos: México, Brasil, Argentina. México: FCE, 1993, p. 186-187.

¹⁸ Constituição de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)

Art. 6º - Compete, também, privativamente à União:

I - Decretar impostos:

- a) sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira;
- b) de consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão;
- c) de renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis; d) de transferência de fundos para o exterior;
- e) sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal;
- f) nos Territórios, ainda, os que a Constituição atribui aos Estados;

Art. 7º - Compete privativamente aos Estados:

II - Prover, a expensas próprias, às necessidades da sua administração, devendo, porém, a União prestar socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar;

Art. 8º - Também compete privativamente aos Estados:

I - Decretar impostos sobre:

- a) propriedade territorial, exceto a urbana;
- b) transmissão de propriedade *causa mortis*;
- c) transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade;
- d) consumo de combustíveis de motor de explosão;
- e) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual;
- f) exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais;
- g) indústrias e profissões;
- h) atos emanados do seu governo e negócios da sua economia ou regulados por lei estadual;

II - Cobrar taxas de serviços estaduais.

§ 1º - O imposto de vendas será uniforme, sem distinção de procedência, destino ou espécie dos produtos.

§ 2º - O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais.

§ 3º - Em casos excepcionais, o Senado Federal poderá autorizar, por tempo determinado, o aumento do imposto de exportação, além do limite fixado na letra *f* do número I.

§ 4º - O imposto sobre transmissão de bens corpóreos, cabe ao Estado em cujo território se acham situados; e o de transmissão *causa mortis*, de bens incorpóreos, inclusive de títulos e créditos, ao Estado onde se tiver aberto a sucessão. Quando esta se haja aberto no exterior, será devido o imposto ao Estado em cujo território os valores da herança forem liquidados, ou transferidos aos herdeiros.

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

VII - Criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente.

Parágrafo único - A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios.

Art. 11 - É vedada a bitributação, prevalecendo o imposto decretado pela União quando a competência for concorrente. Sem prejuízo do recurso judicial que couber, incumbe ao Senado Federal, *ex officio* ou mediante provocação de qualquer contribuinte, declarar a existência da bitributação e determinar a qual dos dois tributos cabe a prevalência.

Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - A eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - A decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - O imposto de licenças;

II - Os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - O imposto sobre diversões públicas;

IV - O imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - As taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

Art. 17 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VII - Cobrar quaisquer tributos sem lei especial que os autorize, ou fazê-lo incidir sobre efeitos já produzidos por atos jurídicos perfeitos;

VIII - Tributar os combustíveis produzidos no País para motores de explosão;

IX - Cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais de viação ou de transporte, ou quaisquer tributos que, no território nacional, gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem;

X - Tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma proibição às concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

Parágrafo único - A proibição constante do nº X não impede a cobrança de taxas remuneratórias devidas pelos concessionários de serviços públicos.

Art. 18 - É vedado à União decretar impostos que não sejam uniformes em todo o território nacional, ou que importem distinção em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.

A Constituição de 1934 promove a completa separação e autonomia entre os três entes federados: União, Estados e Municípios. Desta maneira, os problemas enfrentados pelos Municípios durante todo o período em pauta, no que tange sua dependência financeira, uma vez que não havia a prerrogativa desta pessoa jurídica de direito público instituir e

cobrar tributos, foi aparentemente sanada. As municipalidades passam a gozar de plenos poderes com relação aos seus assuntos fiscais.¹⁹

Por meio da análise de um século de história econômica e jurídica brasileira, este trabalho procurou retratar os caminhos e percalços percorridos que ocasionaram na completa separação e autonomia fiscal entre os entes federativos. Os primeiros passos legais foram dados no ano de 1832, com a separação das receitas e despesas entre as rendas Geral e Provincial. O mesmo direito de deliberar sobre suas finanças foi dado aos Municípios somente em 1934.

A discussão oferece oportunidade de reflexão acerca das múltiplas realidades econômicas existentes e as necessidades particulares de cada região brasileira. Tais ditames sempre estiveram em pauta, apresentaram, e ainda apresentam, um desafio a ser superado. A problemática dos vários mosaicos que compõem o Brasil nunca deixou de ser um entrave, seja no período colonial, imperial ou republicano. Em boa medida, é possível afirmar que um governo centralizador não foi capaz de sanar as distorções econômicas e sociais existentes nestes vários “brasis”. O que se buscou construir, no decorrer dos séculos, foi a tentativa de cada localidade ser responsável pela resolução de seus problemas, é esta a essência do Pacto Federativo brasileiro.

Em paralelo, as ferramentas disponibilizadas para que cada Província/Estado e Município fosse capaz de garantir suas receitas não levou em consideração as especificidades regionais e terminaram por favorecer as localidades economicamente mais dinâmicas. No Brasil Império, a Província de São Paulo favoreceu-se imensuravelmente com a produção, venda e exportação do café. Os *dízimos* (1835), denominados *direitos de saída* (1840) e, posteriormente, *direitos de exportação dos gêneros e mercadorias de produção do Estado* (1891) representaram a principal fonte arrecadatária deste território. É possível afirmar que São Paulo obteve destaque por ser produtor da principal mercadoria nacional, obtendo ganhos com a comercialização do café e com a incidência tributária sobre este bem primário tão importante na pauta de exportações da época.

¹⁹ Neste contexto, as mesmas observações acerca dos Estados que não possuem capacidade de gerar suas próprias receitas tributárias também se atribuem aos Municípios. Sempre houve, e ainda há, muitas municipalidades dependentes dos repasses das esferas governamentais superiores.

Contudo, dentro desta construção histórica e econômica, quais eram os dispositivos das regiões que não se destacaram por possuir em sua economia alguma característica que as colocasse “no jogo”? De que lhes adiantaria um imposto de exportação se não havia o que ser exportado? A solução fornecida pelo Governo Federal foi a atribuição de competências para que cada ente federativo criasse seu tributo, ou oferecesse subsídios, conforme sua necessidade e sua especificidade. A partir deste contexto surge a utilização dos instrumentos fiscais para obtenção de benefícios e atração de empresas para a territorialidade menos favorecida economicamente, distante dos polos econômicos e do mercado consumidor interno. A guerra fiscal está declarada!

Considerações Finais

Com base no estudo apresentado, seria equivocada uma defesa incondicional sobre manter ou retirar a autonomia tributária dos entes federados, bem como sua competência para criar, arrecadar e gerir seus tributos. O Pacto Federativo tal qual se apresenta no Brasil, com suas particularidades, virtudes e defeitos, é fruto de uma intensa construção de 500 anos de história.

Assumindo o papel de defensora do Pacto Federativo, é inegável que tal autonomia trouxe ganhos para as localidades (ao menos aquelas que são capazes de gerar receita tributária), por permitir que o recurso monetário chegue ao seu destino. Incontáveis são os relatos sobre os problemas enfrentados quando algum ente federado depende do repasse das “sobras”, por exemplo. Neste sentido, atribuir autonomia significa garantir o recurso no cofre de quem ele deve estar, sem dependência e/ou troca de favores.

Em contrapartida, esta excessiva autonomia gerou um ambiente complexo e incerto. As múltiplas regras existentes sobre as questões fiscais, suas bases de incidência, conflitos de competência e a guerra fiscal entre Estados e Municípios ocasiona um cenário calamitoso, aonde o maior perdedor é o contribuinte/cidadão. Saliente-se que são estes os pagadores dos tributos, ou seja, perdem com o cenário caótico e perdem com o dispêndio financeiro.

Não restam dúvidas sobre a necessidade de equacionar tal questão. No entanto, seria o fim das autonomias financeiras dos entes federativos a melhor solução? Certamente este seria o caminho mais simples e fácil, no entanto, seria o mais eficaz? Quais novos, ou velhos, percalços a decisão de retirar a autonomia financeira dos Estados e Municípios se

apresentariam? A resposta não estaria em encontrar meios para melhorar o modelo federativo vigente ao invés de simplesmente “rasgarmos” nossa construção histórica?

Certamente estamos diante de mais um momento crucial de nossa história, assim como estiveram nossos antepassados ao adotarem as decisões que nos trouxeram ao embate atual. Aprofundaremos o debate e inovaremos nas considerações, e possíveis soluções, ou abandonaremos 500 anos de história e construção? O desafio enfrentado é grande, a resposta também deve ser!

Bibliografia

Legislação:

Constituição de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 27/11/2018.

Lei de 1º de outubro de 1828. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html. Acesso em 27/11/2018.

Lei de 24 de outubro de 1832. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37339-24-outubro-1832-563870-publicacaooriginal-87921-pl.html. Acesso em 27/11/2018.

Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm. Acesso em 27/11/2018.

Constituição de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 27/11/2018.

Constituição de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 27/11/2018.

Fontes Documentais:

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado de São Paulo. Acervo Histórico. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/acervo-historico/>. Acesso em 30/11/2018.

RECEITA Federal do Brasil. Carga Tributária no Brasil, 2016. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e->

[aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf](#)>
Acesso em 03/04/2018.

REFORMA do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços. Disponível em:
<<http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/NT-IBS-Principal.pdf>>. Acesso
em 03/12/2018.

RELATÓRIOS de Presidente de Província. Disponível em:
<<http://ddsnxt.crl.edu/titles/186/items>> Acesso em 30/11/2018.

SECRETARIA da Fazenda do Governo de São Paulo. Relatórios da Receita Tributária.
Disponível em:
<<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rios-da-Receita-Tribut%C3%A1ria.aspx>> Acesso em 10/04/2018.

Obras:

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio J. L. Campos. História dos Tributos no Brasil. São Paulo: Sinafresp, 2000.

CARMAGNANI, Marcello (org.) Federalismos latino-americanos: México, Brasil, Argentina. México: FCE, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. O Império das Províncias. Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

JANCSÓ, István (org.) Brasil: Formação do Estado e da Nação. São Paulo: Hucitec, 2003.

_____. Independência: História e Historiografia. São Paulo: Hucitec, 2005.

JANCSÓ, István & PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlo Guilherme (org.) Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): formação: histórias. São Paulo: Senac, vol. 1, pp. 127-175.

MIRANDA, Marcia E. A estalagem e o Império. Crise do antigo regime, fiscalidade e fronteira na Província de São Pedro (1808-1831). São Paulo: Hucitec, 2009.

MOREIRA, André Mendes. O Federalismo Brasileiro e a Repartição de Receitas Tributárias. In: MOREIRA, André Mendes; DERZI, Misabel; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (orgs.). Estado federal e tributação: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. pp. 151-170.

ROCHA, Antonio Penalves. A recolonização do Brasil pelas Cortes. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

SALGADO, Graça (org.) Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

TESSITORE, Viviane. As fontes da riqueza pública. Tributos e administração tributária na Província de São Paulo (1832-1892). Dissertação, FFLCH/USP. São Paulo, 1995.