

XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

BRASIL E AMÉRICA NO SÉCULO XIX

Estrutura Orçamentária e Receita Tributária nas Derradeiras Décadas da Imperial Província de Goiás

Budget Structure and Tax Revenue in the Last Decades of the Imperial Province of Goiás

Deborah Oliveira Martins dos Reis; UnB; deborahreis@unb.br

RESUMO: Nosso trabalho pretende examinar, com base em fontes documentais diversas, as finanças públicas goianas, especialmente no que tange às suas receitas, orçamentos e fontes de tributação entre c. 1870 e c. 1889. Desta feita, como desdobramento natural do estudo das finanças goianas através de seu sistema de arrecadação e balanços de diferentes exercícios financeiros, apontar-se-á para a tendência ao desequilíbrio orçamentário, assim como levar-se-á ao entendimento das dificuldades de organização do sistema tributário da província a partir de uma base restrita a poucas rubricas realmente significativas em volume de renda gerada, levando a diferenças consideráveis entre receitas orçadas e auferidas.

Palavras-chave: Orçamento Público, Tributação, Goiás no século XIX

ABSTRACT: Our work aims to examine, based on various documentary sources, the public finances of Goiás, especially concerning its revenues, budgets, and sources of taxation between c. 1870 and c. 1889. Thus, as result of studying Goiás' finances through its tax system and financial statements from different fiscal years, we will show the tendency of budget imbalance and to the difficulties in organizing the province's tax system, which is based on a limited number of truly significant revenue categories, resulting in considerable discrepancies between budgeted and actual revenues.

Keywords: Public Budget, Taxation, Goiás in the 19th century



INTRODUÇÃO

Há pouco mais de seis décadas atrás Francisco Iglésias escrevia que

Se a compreensão do mecanismo das finanças do país ainda hoje não é fácil, como se vê pelas várias e contraditórias opiniões sobre o assunto, mais penosa é com relação a outros tempos, quando embaraços de toda ordem perturbam e às vezes até impedem o necessário esclarecimento. (1958, p.173)

Seriam atuais, em todas as suas dimensões, as palavras de Iglesias se recém ditas. As discussões de finanças públicas e seus mecanismos continuam na ordem do dia e, se ao longo das últimas décadas até aqui surgiram estudos que, em linhas mais gerais, têm aumentado o entendimento sobre a trajetória das finanças públicas e da fiscalidade do Estado brasileiro desde suas origens no período imperial, tratando de seus diversos elementos, o conhecimento que se tem das trajetórias provinciais é limitado.

Ainda que existam obras dedicadas ao tema para o período em tela, esses trabalhos concentram-se ora no estudo do governo central como um todo, como citado, ora nas províncias que tinham maior representatividade na economia nacional – a exemplo, São Paulo e Minas Gerais – e seus municípios. Mesmo para a maior economia do país ao final do Oitocentos, São Paulo, “(...) é pequeno o conhecimento que se tem sobre a relação entre os diversos contextos econômicos da então província paulista e as estruturas tributárias locais.” (GALVÃO, 2020, p.15). E, se já existem contribuições em estudos de alguns aspectos de algumas regiões, isso pouco ou quase nada se aplica a Goiás, carente de maiores pesquisas.¹

Assim, o estudo aqui apresentado visa ao maior entendimento do passado econômico de Goiás, especialmente no que tange às suas finanças públicas nas duas décadas finais da província (c.1870 - c.1889). Nosso objetivo é apresentar um panorama das finanças goianas com ênfase na estrutura e a evolução da receita provincial, reflexo de seus tributos mais importantes e principais fontes de arrecadação, bem como observar os resultados das suas contas públicas a partir das leis orçamentárias e dos valores de arrecadação efetivados ao longo dos diferentes exercícios financeiros considerados, sem deixar de entender a província dentro de um sistema tributário mais complexo ligado às leis imperiais.

¹ Estudos sobre a economia goiana e suas raízes têm recaído de forma quase que exclusiva, na discussão sobre o “mito da decadência”: Goiás teria ou não entrado em uma involução econômica após o declínio da mineração no século XVIII? Ou no estudo da pecuária, única atividade de mercado capaz de manter um comércio regular com outras áreas do país no século XIX e ponto de partida do agronegócio mercantil no estado. Vide, por exemplo, o trabalho clássico de Chaul (1997).



Para investigar as finanças públicas goianas servimo-nos, mormente, de um conjunto de três fontes documentais primárias: os livros de orçamentos e balanços de receitas e despesas de Goiás, manuscritos originários da Secretaria do Tesouro e sob a guarda do Arquivo Histórico Estadual de Goiás (AHEG); os relatórios dos presidentes da província (RPP), apresentados à Assembleia legislativa goiana e impressos pela Tipografia Oficial; as leis orçamentárias goianas, disponíveis no sítio da Secretaria da Casa Civil de Goiás, sob a rubrica “legislação histórica”. Outros dados comparativos de Goiás encontrados em obras de referência que tratam das finanças públicas do governo central foram pontualmente considerados.

Os diferentes aspectos levantados são, no que segue, explorados em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira delas trata de posicionar Goiás e suas finanças no contexto nacional. Além da descrição das competências tributárias permitidas às províncias, é mostrada de forma comparativa aos demais entes subnacionais, a arrecadação goiana. Na segunda seção apresentamos as receitas esperadas e efetivadas, a relação receita-despesa nas leis orçamentárias e, eventualmente, o padrão utilizado para o fechamento das contas. Na terceira seção apresentamos a estrutura tributária goiana. São mostradas as principais fontes de arrecadação ordinária da província, com suas respectivas participações no orçamento e flutuações ao longo do tempo, continuidades e rupturas.

A ARRECADÇÃO GOIANA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Questões atinentes à estrutura tributária e à arrecadação sempre estiveram presentes na formação do Estado brasileiro, em suas diferentes esferas administrativas, junto com algumas de suas características mais marcantes, como a divisão ou a sobreposição de competências tributárias e o peso da cobrança sobre a produção, a circulação e o consumo.

Em 1828 existiam no Brasil 125 fontes tributárias e a maior parte desses tributos incidia sobre a produção, venda, consumo e circulação interna e externa de mercadorias e escravizados.² Na primeira Lei Orçamentária brasileira, em 1832, houve transferência e concentração dos recursos arrecadados para os cofres da renda geral que seriam obrigados a socorrer os cofres provinciais quando necessário e solicitado (cf. SCACCHETTI, 2021, p.254), o que de fato ocorria, posto não ser incomum em diferentes momentos, como se verá,

² O principal desses impostos, o *dízimo* (pago às autoridades portuguesas desde o séc. XVI), é a origem do atual ICMS e, durante o Império, representou a principal fonte de arrecadação das províncias exportadoras, com o nome de “direitos de saída”. (cf. SCACCHETTI, 2021)



déficits e escassez de recursos. Estabeleceu-se, então, uma divisão da “(...) renda pública em receita geral e receita provincial, discriminando as fontes da primeira e, por exclusão, o que pertencia a segunda.” (MENDES e GODOY, 2009)

Em 1834, com a promulgação do Ato Adicional, passa a ser permitido às províncias, a elaboração de seus orçamentos e a criação de suas respectivas fontes de recursos financeiros. Foram aí criadas as diretrizes para o funcionamento das Assembleias Legislativas, com autonomia para criar tributação que mais se adequasse à realidade econômica local, desde que não houvesse conflito com arrecadação da renda imperial.

Mas, a consolidação das autonomias locais acabou por favorecer algumas províncias em detrimento a outras. Isso porque, a base tributária brasileira era a produção e circulação de bens interna a cada província, a exportação e circulação entre as províncias e o comércio externo (importação e exportação fora do Brasil). E, na repartição dos recursos fiscais, em que caberia ao governo imperial a maior parte da arrecadação via impostos sobre a importação e exportação,

restava às províncias arrecadar pelos direitos de exportação, recolhidos pelo governo central que “(...) passava a definir agora as suas ‘receitas’ e ‘as sobras’ é que seriam deixadas para a esfera provincial” (COSTA, 2020, p. 163); e a partir da criação de taxas e impostos locais incidentes sobre circulação intraprovincial e interprovincial. Uma nova lei tributária, que representaria alguma inflexão no formato da arrecadação e dos gastos públicos viria a acontecer somente em 1891, com o pacto federativo.

A arrecadação tributária, de fato, modelou-se com forte dependência da base econômica do comércio internacional (exportações e importações), conquanto gravasse a produção e o consumo interno em crescimento e experimentasse ao menos a concorrência de crenças e interesses que já vislumbravam a insuficiência de um sistema tributário centrado no fluxo da atividade econômica e não nos impostos direitos sobre a renda e a propriedade. Padecia, também, de dificuldades de ajustamento no que toca à distribuição nacional dos valores arrecados, dando ensejo a contínuas atuações arrecadatórias das províncias em disputa uma com as outras e em detrimento do regime central. (CORVAL, 2018, p. 133)

Assim, “(...) províncias agroexportadoras em muito iriam se beneficiar nas décadas seguintes destas características, em especial aquelas que se consolidaram como importantes produtoras e exportadoras de café.” (SCACCHETTI, 2021, p.194) As principais *commodities* exportadas nas décadas finais do século XIX – café, algodão, açúcar, borracha – concentravam-se em alguns estados das atuais regiões Sudeste, Norte e Nordeste. Às



províncias do Centro-Oeste e do Sul do país, especializadas na pecuária e na produção gado em pé, charque, carne verde ou couro, coube voltarem-se ao mercado interno.³ Desta feita, províncias pouco habitadas no centro-sul do país, a exemplo de Goiás, teriam dificuldades na execução dos seus orçamentos ao longo do tempo.

De fato, ao observar as a receitas arrecadadas pelos diferentes governos provinciais no exercício 1885-1886 (Tabela 1), é notória a posição de destaque de São Paulo, então maior produtora e exportadora de café do país, como a província de maior arrecadação.

Tabela 1 – Receita das províncias brasileiras, 1885-86 (réis - valores correntes)

PROVÍNCIA	RECEITA	PROVÍNCIA	RECEITA
Rio de Janeiro	4.993:801\$952	Alagoas	560:537\$367
São Paulo	3.802:199\$858	Paraná	537:845\$719
Minas Gerais	3.651:353\$450	Paraíba	500:730\$094
Pará	3.181:247\$599	Espirito Santo	488:437\$730
Rio Grande do Sul	2.671:166\$368	Santa Catarina	413:472\$689
Bahia	2.624:098\$797	Sergipe	413:000\$273
Pernambuco	2.466:423\$019	Rio Grande do Norte	409:141\$539
Amazonas	1.613:315\$153	Mato Grosso	276:165\$072
Ceará	1.059:755\$226	Piauí	238:920\$337
Maranhão	685:644\$820	Goiás	221:678\$407

FONTES: Carreira (1889, p.545)

São Paulo perdia em arrecadação apenas para a província do Rio de Janeiro que tinha a peculiaridade de estar diretamente ligada à Côrte, ou seja, ao município do Rio de Janeiro, sede do governo imperial e que constituía uma unidade administrativa. Províncias como Bahia e Pernambuco, com amplo retrospecto de ligação como o mercado externo através de produtos como açúcar; ou o Amazonas e o Pará, ligados à crescente extração e exportação de látex desde o final da década de 1870, também se destacavam.

A sua vez, Goiás, cuja evolução econômica resultou, na segunda metade do século XIX, em uma base agropecuária vinculada ao mercado regional pela pecuária, figura como a província de menor arrecadação dentre as 20 então existentes (mais o distrito da Côrte). No momento em que São Paulo arrecadava 3.802:199\$858, Goiás tinha uma arrecadação anual de apenas 221:678\$407, próxima a arrecadação da vizinha Mato Grosso (276:165\$072) ou a do

³ À exceção do Rio Grande do Sul que, dada sua localização geográfica e presença de portos, tinha a possibilidade do comercializar couro e charque, em especial, com a região do Rio da Prata e enviar também, ainda que em menor volume, produtos para áreas mais distantes.



Piauí (238:920\$337), igualmente ligados à atividade criatória; e ao menos 15 vezes menor que aquelas atinentes às três províncias mais ricas do Império.

Tal fato não passava despercebido aos contemporâneos e já era relato constante na década anterior, como quando se lê em relatório do presidente da província em 1873 que:

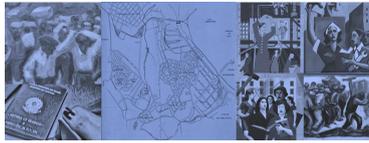
Pertence ao domínio público que, de todas as províncias do Império, a que tem menor renda é a de Goyaz. Para agravar este mal, acontece, que, em quanto algumas das outras possuem um pequeno território, poucas freguesias e essas mui povoadas, Goyaz se estende por centenas de leguas, com 55 freguezias, todas de limitada população. (RPP, 1873, p.44)

Em que pese a desproporção nas receitas provinciais, fato é que era bastante confusa a estrutura de arrecadação no Brasil Oitocentista, pois muito da fonte de receitas eram tributos locais que variavam de acordo com as atividades econômicas regionais, que acabavam por se sobrepor. Ademais, a parcela mais significativa da arrecadação, como adiantado, tinha como base de incidência tributos sobre os gêneros produzidos, a circulação interna de mercadorias e a circulação alfandegária. Guilherme Ziliotto (2011, p.36) aponta que produtos que eram comercializados entre várias províncias acabavam por ser tarifados multiplamente, como o açúcar que chegou a ser taxado cinco vezes, a aguardente oito, o tabaco e a criação de gado seis e o algodão três.

Apesar dos esforços dos governos provinciais para aumentar suas receitas, os déficits foram frequentes. E, como esperado, a primeira tentativa para saná-los era recorrer à cobrança de impostos e taxas, seja pela elevação dos impostos correntes, seja pela criação de novos tributos e taxas. Mas, já no quarto final do Oitocentos os “*impostos provinciaes alcançam quase todos os objectos já tributados por leis geraes, e até aquelles que só podem ser tributados por leis geraes, de sorte que existe efetivamente, grande confusão na incidência de contribuições geraes e provinciaes*” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1888 *apud* CORVAL, 2018, p.97)

Desta forma, as províncias acabavam por recorrer a cobranças muitas vezes vistas à época como abusivas, especialmente por recaírem sobre o consumo e a circulação, como já dissemos. Ao mesmo tempo, extrapolavam sua competência tributária, com leis orçamentárias que criavam, por exemplo, impostos de importação sobre mercadorias estrangeiras ou impostos sobre produtos exportados por províncias do interior, tal como foi feito, não com exclusividade, por Goiás.

E como as províncias não poderiam permanecer sem rendas de especie alguma, as suas assembleas provinciaes não só crearam contribuições



exorbitantes das suas atribuições constitucionais, como também outras, que, por seu caracter manifestadamente proibitivo prejudicaram o proprio funcionamento economico das mesmas entre si, reciprocamente.
(CAVALCANTI, 1890, p. 299).

Às vezes, as províncias eram acusadas de usar medidas inconstitucionais para enfrentar os problemas fiscais. Contudo, o aperto das finanças públicas imperiais – a partir da década de 1870 houve uma “confluência explosiva” entre as demandas crescentes das diferentes economias regionais relacionadas com a extinção da escravidão e o estrangulamento das finanças públicas imposto pelo peso dos compromissos da dívida, agravado a partir da Guerra do Paraguai, em que continuavam a ter peso dívidas contraídas em momentos anteriores, equacionadas através de novos empréstimos – reduziu, ao longo do tempo, a tolerância do governo central em relação à invasão de sua competência fiscal. A autonomia das províncias para tratar de assuntos de seu interesse era limitada, uma vez que, como adiantado, poderiam legislar com relação aos impostos provinciais desde que não prejudicassem as rendas gerais do Estado imperial.

Observador contemporâneo, Bastos (1937) atribuiu às restrições tributárias impostas aos governos subnacionais a causa principal da insuficiência de rendas nas províncias. Crítico da interpretação dada às leis orçamentárias – diferentes taxas que recaiam sobre o consumo local ou mercadorias em trânsito eram confundidas com o imposto de importação, como sabido atribuído apenas ao governo geral –, àquele tempo já propunha “que se assentasse a receita daquelas unidades administrativas na cobrança de impostos sobre a propriedade”.

Na impossibilidade de expandir suas bases de arrecadação, restavam às províncias contar com repasses de recursos do governo central e/ou endividar-se: “(...) o endividamento do conjunto das 20 províncias do Império chegou a 36 mil contos em 1877, atingindo 61,8 mil contos em 1887” (VILLELA, 2007, p. 251). Em 1887, a dívida provincial era aproximadamente o dobro das receitas conjuntas das províncias. (cf. GOLDSMITH, 1986) E em 1888, foram avalizados pelo governo central diversos empréstimos de várias províncias, sendo que “A maioria desses empréstimos era impagável, dada a penúria crônica das finanças provinciais e eram outros tantos encargos a serem postos na conta do governo central.” (COSTA, 1998, p.150)

Ao que parece, mesmo as transferências diretas do governo central, fossem para fins específicos ou mais gerais, e/ou o endividamento não eram sempre suficientes para reverter o quadro generalizado de dificuldade financeira dos governos provinciais, inclusive goiano. Em



1888, por exemplo, Corval (2018, p.28) aponta que o estado financeiro das províncias indicava forte aumento de despesas sem contrapartida adequada no lado da receita, déficits permanentes, atraso nos pagamentos mais urgentes e impossibilidade de acesso a crédito.

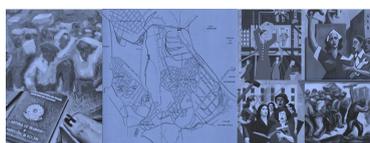
Imperial Brazil in general and nineteenth-century Goiás in particular performed poorly. Both regularly failed to collect and expend revenue sufficient (...) In 1879-80, for example, only Piauí lagged behind Goiás in per capita provincial income, and in the following decade, whereas the average tax return for Brazil was 6\$590 réis per person, Goiás managed only 1\$320 réis, the lowest of any province. Imperial and provincial governments commonly ran deficits and suffered the effects of unstable incomes, and the provincial regimes had less flexibility and less borrowing power than did Rio de Janeiro. (McCREERY, 2006, p.50-51)

Para além dos problemas no fechamento de suas próprias contas, algumas províncias, entre elas Goiás, eram deficitárias também para o governo central, que mantinha estruturas administrativas diversas nas diferentes unidades do Império. É dizer, nas contas do Império respondiam por maiores gastos do que arrecadações. Havia, pois, dificuldades de ajustamento da distribuição nacional dos valores arrecadados, o que também dava margem às contínuas ações arrecadatórias das províncias, já mencionadas.⁴

Como fruto de um exaustivo trabalho de levantamento de dados da coleção *Balancos da Receita e Despesa do Império* para o período 1844-45 a 1889, André Villela (2007) apresentou interessantes resultados com respeito à distribuição regional das receitas e despesas do governo imperial e mostrou a dimensão fiscal da centralização política, anterior ao federalismo. Ao comparar a contribuição de cada região para a receita do governo central com a repartição regional dos gastos do governo central, o autor apontou que a arrecadação das províncias era, em seu conjunto, em média, equivalente a 20%-25% das receitas do governo central e que essa arrecadação provincial ficava aquém dos gastos para grande parte das províncias. Apresentaram déficits 50,2% dos 839 balanços consultados.

De acordo com estimativas de Goldsmith (1986, p.71) a arrecadação dos três níveis de governo em conjunto representava cerca de 10% do PIB brasileiro em 1856, tendo sofrido

⁴ Autores como Caio Prado Jr. (1989) e José Murilo de Carvalho (1999) apontam para a distribuição geográfica dos recursos fiscais como uma política fiscal distributiva em que as regiões mais atrasadas do país recebiam, via gastos públicos e investimentos, parte da renda gerada pela cafeicultura paulista. “(...) via pela qual a riqueza cafeeira se disseminaria de São Paulo para o resto do país, seria a via fiscal, isto é, através das finanças do governo imperial, e em seguida as federais, cuja arrecadação, realizada na maior parte em São Paulo, se distribui também na maior parte, pelo Brasil afora, com a realização de obras públicas e o pagamento de desproporcionado funcionalismo federal que se espalha pelo território nacional levando-lhes recursos financeiros que de outra forma não teria onde buscar.” (PRADO JR., 1989, p.98) Por outro lado, Evaldo Cabral de Mello (1999, p.257) aponta que essa redistribuição era na verdade proveniente da região norte, sendo “inegável que (...) verificou-se uma transferência líquida de recursos do norte para o sul, sob a forma de movimentos de fundos governamentais”



uma pequena elevação até o final do Império. Essas receitas, em 1885-86, cabiam em sua maioria ao governo central, cerca de 76%; cerca de 20% às províncias e 3%-5% aos municípios. (cf. CARREIRA, 1889)

Diferente das províncias mais ricas que, individualmente, chegaram a responder por mais de 5% da receita fiscal brasileira – a Bahia, por exemplo, era responsável por 8,69% das receitas com origem provincial, que então totalizavam 47,25% –, em 1885-86 Goiás foi a província em que o governo central menos arrecadou impostos. Foram arrecadados um total de 64:471\$006, equivalentes a tão somente 0,05% do montante total arrecadado pelo Império (cf. Tabela 2). Contudo, os gastos do governo central com custeio da estrutura administrativa que mantinha em Goiás alcançaram cerca de 700 contos de réis. Observados ao longo do tempo para períodos decenais, dados apresentados por Diniz (2005, pp.57-58) apontam na mesma direção, qual seja, a baixa participação de Goiás na arrecadação do governo central: 0,04% em 1860-69, 0,05% em 1870-79 e 0,04% em 1880-89.

Tabela 2 – Participação das províncias na receita imperial, 1885-86 (réis - valores correntes)

PROVÍNCIA	RECEITA	%	PROVÍNCIA	RECEITA	%
Corte	66.730.208,025	52,75	Amazonas	963.346,197	0,76
Bahia	10.995.433,263	8,69	Santa Catarina	791.031,122	0,63
Pernambuco	10.103.552,252	7,99	Paraná	553.796,400	0,44
São Paulo	9.653.912,693	7,63	Paraíba	460.871,180	0,36
Pará	9.021.053,340	7,13	Mato Grosso	396.377,177	0,31
Rio Grande do Sul	7.501.337,757	5,93	Sergipe	394.066,384	0,31
Maranhão	2.244.332,055	1,77	Espirito Santo	306.382,994	0,24
Minas Gerais	1.821.493,421	1,44	Piauí	272.640,259	0,22
Ceará	1.744.056,093	1,38	Rio Grande do Norte	181.826,885	0,14
Rio de Janeiro	1.314.673,523	1,04	Goiás	64.471,006	0,05
Alagoas	993.376,262	0,79	TOTAL	126.508.238,288	100,00

FONTE: Carreira (1889, p.606)

Fato é que Goiás era província deficitária para o governo central e, por conseguinte, receptor de renda gerada em outras partes do território brasileiro. Nas décadas de 1870 e 1880, não houve um ano sequer em que os gastos imperiais com Goiás não tenham superado a receita auferida pelo governo central na província. Entre 1776 e 1886, em todos os exercícios financeiros o déficit goiano para os cofres imperiais foi muitíssimo elevado, sendo os gastos



com a província nesse período, em média, 13,5 vezes maiores que a arrecadação, como mostra a Tabela 3.

No exercício financeiro de 1776-77 as despesas com Goiás somaram 706:234\$281, enquanto as receitas alçaram-se a tão somente 38:148\$334; é dizer, as despesas equivaliam a mais de 18 receitas, levando a um déficit de 668:085\$947 em valores correntes. Tamanha discrepância repetiu-se em todo o decênio seguinte, ainda que com alguma tendência à queda na razão despesa/receita, que atingiu seu menor valor (10,5) em 1880-81, quando o déficit foi de 585:274\$522, e manteve-se entre 12 e 13,6 nos cinco exercícios seguintes.

Tabela 3 – Receitas e despesas imperiais em Goiás, 1776-77 a 1885-86 (réis - valores correntes)

EXERCÍCIO	RECEITA	DESPEZA	DÉFICIT	RAZÃO RECEITA/DESPEZA
1876 -1877	38:148\$334	706:234\$281	668:085\$947	18,5
1877-1878	42:841\$832	695:317\$532	652:475\$700	16,2
1878 -1879	41:183\$551	604:782\$387	563:598\$836	14,7
1879-1880	57:365\$886	662:581\$459	605:215\$573	11,6
1880-1881	61:789\$242	647:063\$764	585:274\$522	10,5
1881-1882	47:004\$277	638:411\$250	591:406\$973	13,6
1882-1883	54:486\$306	695:842\$673	641:356\$367	12,8
1883-1884	63:259\$785	762:059\$260	698:799\$475	12,0
1884-1885	62:798\$394	751:653\$093	688:854\$699	12,0
1885-1886	61:069\$829	756:988\$355	695:918\$526	12,4
Média	52:994\$7436	692:093\$4054	639:098\$6618	13,4

FONTE: Cotegipe (1887)

Se por um lado a capacidade de fornecer maior volume de recursos fiscais está ligada a uma maior prosperidade econômica, por outro lado, em uma economia marcadamente agroexportadora como a brasileira, a arrecadação majoritária para o Estado imperial era dependente do sistema econômico voltado para mercados externos e que acabava por limitar a capacidade de arrecadação para o cofre das províncias interioranas ligadas ao abastecimento interno e sem portos, onde desembarcavam diretamente bens vindos de outros países, e por isso *locus* fundamental de arrecadação com as alfândegas.

Havia províncias, como o Amazonas e Goiás, onde o custo de arrecadação frequentemente excedia o valor arrecadado. Tal situação decorria do fato de muitas das mercadorias importadas ali consumidas serem tributadas, respectivamente, nas alfândegas de Belém e do Rio de Janeiro, daí



eliminando a principal fonte de arrecadação daquelas províncias do interior. (VILLELA, 2007, p.255)

De acordo com Corval (2018) que estudou os relatórios de ministros da fazenda, eram constantes nestes relatórios, fossem os gabinetes dirigidos por conservadores ou por liberais, as reclamações quanto à relação tributária entre os governos central e provincial. Ainda assim, a política tributária que atravessa os anos de 1850 a 1890 tem o seu cerne no controle das bases econômicas mais rentáveis com prioridade arrecadatória do governo central e não das províncias.

Se examinarmos as peças officiaes, os relatorios dos ministros, encontraremos que, há cerca de 50 annos, eles proprios reconhecem a necessidade urgente de fazer-se uma divisão criteriosa e de justiça entre as rendas do Tesouro Nacional e dos cofres provinciaes (...). Mas tudo isso não obstante, o imperio findou, sem que nada se tivesse realizado nesse sentido! (CAVALCANTI, 1890, p. 299)

Quando adveio a Proclamação da República (1889) e com ela a Constituição de 1891, no que podemos chamar de primeira reforma tributária republicana, os tópicos atinentes à questão fiscal versaram sobretudo sobre a forma de distribuir os recursos existentes entre os estados e a União, não sobre a criação de fontes novas de arrecadação.

A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA GOIANA: RECEITAS E SALDOS

Dados mais detalhados sobre as finanças de Goiás podem ser recolhidos, em regra, nas leis orçamentárias e nos diversos relatórios de presidentes da província.⁵ Nos relatórios anuais dos presidentes da província, as contas dos exercícios encerrados eram submetidas à aprovação da Assembleia juntamente com o orçamento de receitas e despesas para anos fiscais posteriores, que eram votadas e publicadas como leis ou resoluções. Ao serem publicadas, as leis orçamentárias apresentavam, em geral, um orçamento para as contas públicas (receitas, despesas e saldos) de determinado ano financeiro, que nada mais eram que receitas estimadas e despesas fixadas para o governo de Goiás. Na prática, ao final de um exercício financeiro, votava-se e publicava-se a lei com o orçamento a ser executado no segundo exercício subsequente.

Até o início da década de 1840 o período de duração de cada orçamento goiano, o chamado ano/exercício fiscal/financeiro, seguiu a lei brasileira que estabeleceu no período de

⁵ Ambas as séries documentais disponíveis se apresentam incompletas, mas puderam ser usadas, em diferentes momentos, de maneira complementar.



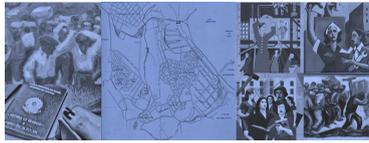
1828 até 1887 o exercício financeiro de 1º de julho a 30 de junho, “(...) com um período adicional de mais seis meses, para a cobrança e pagamento (operações da receita e despesa não realizadas durante o exercício normal), e mais seis meses para os lançamentos finais.” (SCHAPPO, 1980, p.26), justificados pela morosidade no processo de prestação de contas e formulação de novos orçamentos. A escrituração por exercícios em Goiás só foi restabelecida novamente pelo regulamento provincial nº403 de 26/09/1868. A partir de 1888 os exercícios financeiros passaram a coincidir, novamente, com o ano civil.

A Figura 1 apresenta, em valores correntes e em libras, a receita total orçada em lei nos anos financeiros das duas décadas finais da província, a sua variação percentual anual em libras e a receita efetivamente arrecadada nos diferentes anos para os quais pudemos levantar essas informações.

De imediato, nota-se que houve uma elevação na arrecadação esperada que, após algumas flutuações, passou de £10.863(108:488\$569) em 1870-71 para £21.837 (207:559\$756) em 1888, representando um aumento percentual que superou os 100% no período. Os orçamentos aprovados para 1871-72 e 1873-74 todos ainda no início da década de 1870, respondem pelas maiores variações na comparação com o ano anterior: 20% e 17,1%, respectivamente. Foram identificados cinco exercícios financeiros para os quais as receitas esperadas caíram com relação ao orçado para o ano anterior, com destaque para o exercício de 1875-76 (-15,6%). A maior receita considerando os valores deflacionados foi orçada para 1882-1883: £19.915 (equivalentes naquele ano a 222:222\$184); o maior orçamento nominal para a receita foi de 236:657\$265 (equivalentes a £18.427), válido para os exercícios de 1884-85 e 1885-86.

Contudo, não havia uma convergência entre as receitas orçadas e realizadas. A Figura 1 aponta, de maneira clara, que as receitas orçadas não correspondiam às receitas realmente arrecadadas. Apenas para o exercício 1878-79 encontramos valores próximos: £18.286 (205:322\$081) orçados e £18.459 (207:258\$418) efetivados, o que representou uma arrecadação realizada 2,6% menor que a prevista. Nos demais anos considerados, ora a receita orçada era inferior à receita efetivada (maioria dos casos), ora era superior, não havendo um padrão nessa relação. Em 1870-71, por exemplo, a arrecadação superou em 55,6% a receita prevista na lei orçamentária, já no ano fiscal 1873-74, arrecadou-se 19,7% a menos que o pretendido.

Ademais, vale notar que as flutuações observadas para as receitas arrecadadas tendiam a ocorrer dentro de um intervalo maior de valores. Tamanha flutuação deveria, decerto,



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas

Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

refletir eventos não recorrentes e ciclos econômicos positivos ou negativos da economia goiana. Quando em momento negativo – coincidente com problemas de demanda e preço dos mercados para produtos locais, como será melhor destacado próxima seção – a província acabava por auferir de maneira efetiva menos receita que a receita potencialmente arrecadável.

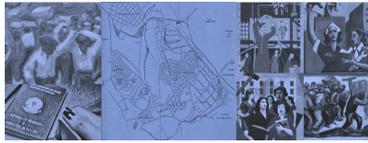
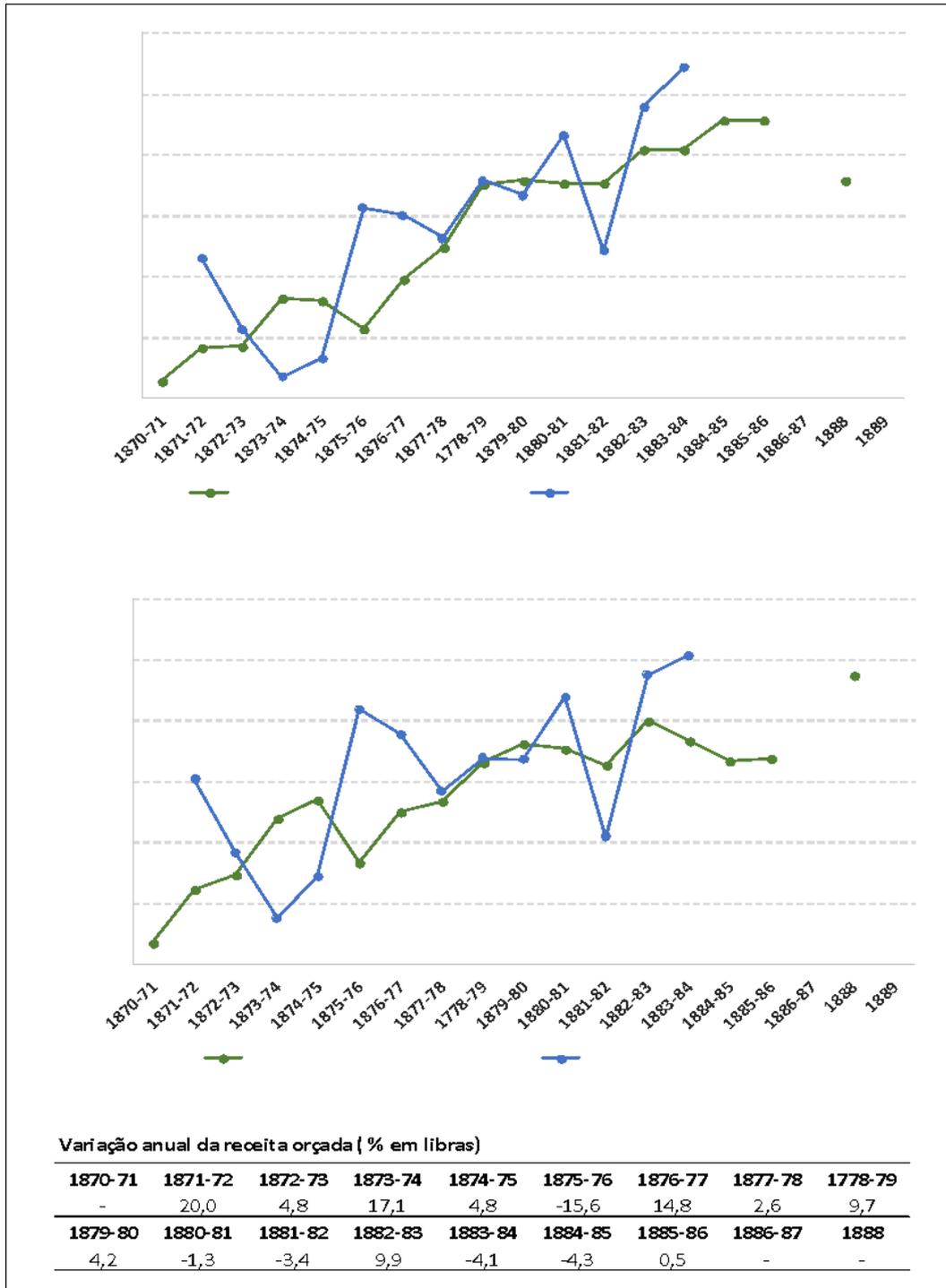


Figura 1 – Receitas orçadas em lei e arrecadas por Goiás, 1870-71 a 1889 (réis - valores correntes, libras - valores deflacionados)



FONTE: Livros das Leis Goianas e Relatórios Presidenciais, anos diversos

Leis orçamentárias com receitas crescentes ao longo do tempo não eram prerrogativas goianas. Ao encontrar resultado semelhante para São Paulo, no que respeita ao crescimento no valor orçado para a receita provincial ao longo do tempo, Scachetti e Lopes (2018)



entendem que essa elevação certamente estava vinculada ao próprio desenvolvimento econômico paulista observado no período estudado (1835-1889), em especial com o avanço da cultura cafeeira para exportação. A sua vez, o caso mineiro apresentado por Mendes e Godoy (2009), também aponta para um significativo aumento da arrecadação: entre 1870 e 1885 a receita nominal orçada quase dobrou, “(...) o que gerou certa euforia nos administradores provinciais, que encontraram explicação no crescimento da malha ferroviária de Minas Gerais”, ou seja, no maior dinamismo econômico proporcionado pela maior circulação de mercadorias devida à melhoria do sistema de transportes.

Em que pese a desproporção entre as rendas provinciais, em muito devida às relações possíveis entre as diferentes estruturas econômicas locais e possibilidades de tributação permitidas às unidades subnacionais, se um maior avanço econômico pôde levar a expectativas de maior arrecadação e leis orçamentárias que corroborassem essas expectativas em províncias como Minas Gerais ou São Paulo, um crescimento econômico com base na ampliação da base produtiva que lhe permitisse adentrar nos grandes fluxos do comércio internacional, ou baseada no melhoramento da malha de transportes que favorecesse as trocas comerciais, mesmo as internas ao Brasil, não atingiu diretamente Goiás ainda no Império.

De fato, ao final do Império, não bastaram os caminhos potenciais, em diferentes medidas já explorados, para que a economia goiana ultrapassasse as condições em que se encontrava e se colocasse em um circuito de trocas mais amplo, representativo de um crescimento econômico.⁶ Ao que parece, a economia goiana pouco cresceu às décadas finais do Império, e é pouco provável que a ampliação das receitas orçadas, tenha se dado pelo avanço contínuo e sustentável a longo prazo de sua economia de base agropecuária, senão por conjunturas favoráveis – por vezes efêmeras – aos produtos goianos que circulavam no mercado interno e que tenham sido capazes de aumentar sua demanda e/ou seu preço. Conjunturas econômicas favoráveis ou desfavoráveis em períodos imediatamente anteriores, poderiam levar a um maior ou menor otimismo por parte do congresso e, por conseguinte, na possibilidade de assumir maior ou menor risco na aprovação do orçamento. Assim, os momentos anteriores em que a receita efetivada superou a esperada geravam expectativa

⁶ Tanto quanto as suas condições permitiam, desde os anos 1870 os goianos “(...) buscaram tornar realidade os projetos que poderiam levar à incorporação econômica da região, privilegiando a todo momento o que lhe parecia mais aplicável: a ligação com São Paulo por meio do estabelecimento de linhas férreas que tocassem o seu estado.” (OLIVEIRA, 2007, p.121), o que só foi se efetivar em 1913. Antes, desde a década de 1860, buscou-se o fortalecimento de linhas fluviais regulares a vapor nos rios Araguaia e Tocantins, mas que nunca receberam os investimentos almejados para sua completa ampliação e exploração. (cf. OLIVEIRA, 2007)



positiva, ampliando a média calculada para a renda e permitindo que a receita votada fosse crescente ao longo do tempo.

Importante observar que as receitas orçadas e posteriormente efetivadas, eram divididas entre ordinárias (aquelas recebidas com regularidade, a exemplo dos impostos e taxas) e extraordinárias (receitas eventuais provenientes, por exemplo, juros e multas, ou repasses eventuais do governo central). Muitas vezes as receitas extraordinárias, ainda que importantes na composição do total da receita goiana, eram rendas com aplicação especial recebidas por um curto período ou repasses do governo central a título específico, como o auxílio à força policial, por exemplo. Ou ainda depósitos diversos, como aqueles realizados para o cofre dos órfãos. Ademais, chegaram a constituir-se, em sua maior parte, de créditos diversos, utilizados para equilibrar o orçamento, elevando a arrecadação e levando à falsa impressão de que a situação financeira de Goiás, no fechamento das contas, era satisfatória.

Entre os anos financeiros de 1873-4 a 1875-6 a receita total efetivada por Goiás era composta em percentuais acima de 82% pela receita ordinária, já ao final da década de 1870 e nos anos iniciais da década subsequente, os percentuais devidos à receita ordinária superaram os 93%. (Tabela 4). Desta feita, quando se afirma que a receita goiana subiu, assume-se que essa elevação era devida às receitas ordinárias e, assim sendo, à estrutura tributária provincial e às flutuações que a arrecadação dela proveniente poderia sofrer como reflexo de diferentes conjunturas econômicas; devendo as rendas extraordinárias serem interpretadas mais como rendas de ajuste, do que uma arrecadação efetiva com a qual o erário público poderia contar *a priori*.

Tabela 4 – Composição percentual das receitas goianas por tipo, 1872-73 a 1882-83

RECEITAS	1872-73	1873-74	1874-75	1875-76	1876-77	1878-79	1879-80	1880-81	1881-82	1882-83
Ordinárias	65,4	82,0	85,3	88,3	77,8	93,6	94,4	95,8	92,6	94,6
Extraordinárias	34,6	18,0	14,7	11,7	22,2	6,4	5,6	4,2	7,5	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Livros de orçamento e balanço de receitas e despesas provinciais, anos diversos

Como colocado por Scachetti (2021) para São Paulo, e algo que parece ser padrão que se reproduziu nas demais províncias, inclusive Goiás, “(...) um ponto central e que merece atenção é o fato de haver a preocupação entre os legisladores em adequar as receitas às despesas, e não o contrário, como seria de se esperar”. Partindo dessa ideia, podemos



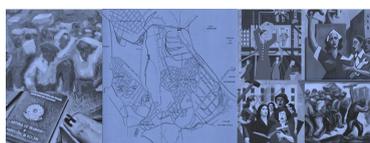
considerar justificadas as adaptações que levassem à ampliação da receita ao final dos exercícios financeiros, com rubricas relativas às receitas extraordinárias.

Tinha-se no crédito a ação mais imediata, sendo sempre lembrada e executada a “(...) *conveniencia de ser a presidencia autorizada na lei do orçamento, a fazer as operações de credito que julgar convenientes afim de se suprir o deficit, caso appareça.*” (RPP, 1872, p.37). Essa possibilidade foi continuamente posta nas leis orçamentárias e, quando não constante na lei do orçamento, era assunto de leis específicas em que ficava o presidente de Goiás autorizado a contrair créditos diversos. Havia àquele tempo a percepção de que endividamento via crédito era benéfico para a arrecadação e, por conseguinte, para as contas provinciais.

De fato, entre as questões que mais apareceram nos relatórios presidenciais estão as decisões por leis orçamentárias que apresentavam, constantemente, expectativa de saldos negativos, indicativo sempre, naquele contexto, da necessidade de ampliar as fontes de arrecadação da província, para fazer frente às suas despesas comumente crescentes. Sendo sempre discutida, para além do crédito, a base tributária, que por vezes foi modificada em suas rubricas ou valores percentuais e taxas fixas cobradas, como se verá na seção seguinte, por exemplo, com a tributação sobre o gado vendido para fora da província.

Se observarmos os orçamentos, levando em consideração também as despesas autorizadas, conforme vai mostrada na Tabela 5, todas as leis orçamentárias de Goiás que localizamos para a década de 1870, apresentam déficits consideráveis, algumas vezes maiores outras menores. Destacam-se, pela proporção dos déficits autorizados, os exercícios de 1870-71 e 1875-76 em que saldos negativos representam quase 70% da receita. Para 1870-71 foi orçada uma receita de 108:488\$569 para uma despesa de 182:882\$156 e para 1875-76 foi fixada uma despesa de 203:259\$264 diante de uma receita de 158:674\$316.

Era regra que a receita fosse orçada a partir da média simples entre as receitas efetivadas nos três exercícios financeiros anteriores para os quais os balanços já haviam sido fechados e estavam disponíveis, sendo o último balanço fechado, em regra, dois anos antes do orçamento. O fato de a receita ser orçada a partir da média de valores anteriores servia de pretexto para que os presidentes ao apresentarem para votação orçamentos deficitários apresentassem também expectativa de uma arrecadação efetiva superior a orçada, posto que já se tratava de outros tempos, sendo possível “(...) *asseverar a V. Ex. que tal deficit não se verificará, visto que sendo ainda inteiramente desconhecido o rendimento de muita estações*



filiaes a meza de rendas, não houve dados seguros que se bazeasse para orçar a mesma receita.” (RPP, 1873, anexo p.3.)

Esse *modus operandi* mostrou-se interessante à administração pública até que a solvência da província foi posta em risco. O otimismo com as receitas ordinárias e a estratégia de ampliar a receita efetivada com recurso ao endividamento parecem ter levado à deterioração das contas públicas, tendo o estoque da dívida passiva provincial saltado de £1.000 (9:100\$460) em 1871 para £11.200 (117:281\$153) em 1878 sendo que, entre os exercícios financeiros de 1877-8 e 1878-9, a receita arrecada caiu quase 13%.⁷

**Tabela 5 - Leis orçamentárias para os exercícios financeiros de 1870-71 a 1889
(réis - valores correntes)**

LEI/RESOLUÇÃO	EXERCÍCIO	RECEITA	DESPESA	SALDO
nº 438 - 07 /ago/1869	1870-71	108:488\$569	182:882\$156	-74:393\$587
nº 461 - 30/set/1870	1871-72	125:125\$723	170:734\$756	-45:609\$033
nº 475 - 04/ago/1871	1872-73	125:663\$414	163:864\$240	-38:200\$826
nº 494 - 02/ago/1872	1873-74	148:922\$574	168:030\$449	-19:107\$875
nº 509 - 29/jul/1873	1874-75	147:787\$276	180:208\$081	-32:420\$805
nº 522 - 16/jun/1874	1875-76	133:963\$818	203:259\$264	-69:295\$446
nº 536 - 12/jul/1875	1876-77	158:674\$316	266:161\$060	-10:7486\$744
nº 566 - 2/ago/1876	1877-78	174:376\$898	280:904\$058	-10:6527\$160
nº 587 - 09/ago/1877	1778-79	205:322\$081	287:388\$199	-82:066\$118
nº 597 - 30/out/1878	1879-80	207:013\$481	212:714\$343	-5:701\$862
nº 632 - 29/abr/1880	1880-81	206:045\$710	205:903\$231	142\$479
nº 632 - 29/abr/1880	1881-82	206:045\$711	205:903\$232	142\$480
nº 663 - 31/dez/1881	1882-83	222:222\$184	219:531\$648	2:690\$536
nº 690 - 02/set/1882	1883-84	222:234\$026	219:690\$146	2:543\$880
nº 716 - 20/ago/1884	1884-85	236:657\$264	236:365\$355	291\$909
nº 716 - 20/ago/1884	1885-86	236:657\$265	236:365\$356	291\$910
não localizada	1886-87	-	-	-
nº 794 - 01/dez/1886	1888	207:559\$756	199:601\$725	7:958\$031
não localizada	1889	-	-	-

FONTE: Livros das Leis Goianas e Relatórios Presidenciais, anos diversos

Por conseguinte, nota-se que uma preocupação em manter as contas equilibradas aparece ao final da década de 1870. O déficit aprovado em lei que havia sido de 82:066\$118 no ano financeiro de 1878-79 caía 5:701\$862 no exercício posterior. Para todos os anos

⁷ Ao final dos anos 1870 a falta de numerário, de acesso ao crédito direto ou repasses do cofre central, fez com que Goiás passasse a emitir apólices de dívida pública provincial, dadas em pagamento, de forma compulsória, para os credores por dívidas e atrasados provinciais. Ao todo foram emitidos títulos que quitaram dívidas no valor de 55:600\$000 entre 1878 e 1881. Apólices foram novamente emitidas, com o mesmo intuito, entre 1888 e 1890.



seguintes a razão despesa/receita foi votada com valores muito próximos à unidade, sempre com algum superávit, em que pese o fato de que os orçamentos de 1880-81 e 1881-82 serem regidos pela Mesma lei orçamentária nº 63, assim como 1884-85 e 1885-86, também com orçamentos aprovados em igual montante e apresentados na mesma lei (nº 716).⁸

AS FONTES DA RECEITA TRIBUTÁRIA DE GOIÁS

As províncias tinham autonomia para legislar sobre sua tributação, mas de maneira limitada, uma vez que os impostos e taxas de incidência local não poderiam coincidir ou ir ao encontro daquilo que vigorava como tributação do governo imperial, como adiantado em seção anterior. Assim, por exclusão, restava às províncias arrecadar sobre a tributação da produção e da circulação de bens diversos, em especial, aqueles produzidos localmente e voltados ao mercado local ou inter-regional.

Eram vários os setores sobre os quais incidiram algum tipo de tributação na Goiás Imperial; tributava-se do consumo de gêneros da lavoura a emolumentos, da fabricação de tijolos a passagem de rios, de aluguéis de imóveis a exportação de couro etc. Apesar dessa grande fragmentação, que implicava em uma estrutura tributária incidente sobre diferentes aspectos da economia e da vida local, a atenção dos legisladores na tomada de decisão acerca da criação e/ou adaptação da base tributária existente e na composição do orçamento anual, estiveram sempre voltadas para a cobrança incidente sobre a exportação, dada a importância das suas arrecadações com relação às demais – como o mostra a Tabela 6 em que está colocada a composição das receitas tributárias ordinárias arrecadadas entre exercícios financeiros de 1872-73 e 1882-83 (período para os quais foram encontrados os valores para rendas efetivamente arrecadas pela província).

Fica evidente que a maior parte da arrecadação ordinária era devida aos direitos de exportação interprovincial que, a sua vez, constituíam-se de encargos sobre a venda do gado em pé (seja ele bovino, suíno, cavalari ou mular), couro e escravizados. Em todos os anos financeiros os direitos de exportação apresentaram participação majoritária e com tendência a ampliação. Em 1872-3 eram cerca de 25% das receitas ordinárias, no exercício seguinte chegaram a quase 30% das receitas auferidas, já em 1875-1876 sua participação cresceu a 46,5%, atingindo o máximo em 1882-83 (46,8%), após flutuar entre 28% e 45% nos cinco exercícios anteriores.

⁸ Na década que segue, a primeira da República, os orçamentos goianos voltaram a ser votados e publicados, anos após ano, com expectativa de saldos negativos consideráveis.



Essas participações refletiam as flutuações da venda de gado para fora da província que, dentre os direitos de exportação, era a cobrança que tinha maior importância. No ano financeiro 1876-77, a exportação de animais em pé teve sua menor participação na arrecadação ordinária: 19,8%. E, após intensificar sua participação ao final dos anos 1870, respondeu sozinha por até 45% da renda efetivada e 96% dos direitos de exportação goianos (1882-83).

Pode-se considerar que a quase totalidade da exportação de animais era devida ao gado vacum. Diferente do que acontecia com o gado bovino, a produção e comercialização de suínos, cavalares e muares pouco contribuía para as rendas provinciais: praticamente não foi registrada a exportação de porcos (ou seus derivados como a banha) ou de cavalares e muares. A exemplo, em separado a exportação de porcos foi verificada a partir de 1875 e sua participação mais relevante na arrecadação ordinária foi de 1,7% em 1879-80, o equivalente a menos de 4% do valor amealhado com exportações diversas; nesse ano a participação do gado vacum foi de 40,4% na receita ordinária e de 93,3% nas exportações.

**Tabela 6 – Composição das receitas ordinárias arrecadadas por Goiás, 1872-73 a 1882-83
(% sobre valores correntes)**



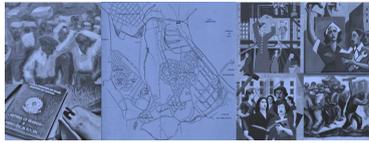
DESCRIÇÃO DAS RECEITAS ORDINÁRIAS	1872-73	1873-74	1874-75	1875-76	1876-77
	%	%	%	%	%
taxa de herança e legados	1,9	3,4	9,0	2,8	5,8
sobre gêneros de lavoura	17,1	15,2	12,0	12,5	17,1
sobre reses mortas para o consumo	5,2	5,6	4,5	4,3	5,8
sobre o fumo	2,7	2,3	2,1	1,6	2,2
sobre a produção de gado vacum e cavalari	0,0	0,0	10,5	0,0	4,4
direitos de exportação	25,5	29,3	27,8	46,5	28,1
sobre gado bovino, cavalari, muar e suíno	22,2	22,5	20,4	34,7	20,7
sobre couro cru ou curtido	2,1	1,6	1,5	4,4	3,6
sobre cada escravo	1,2	5,1	5,8	7,4	3,8
meia sisa de escravo	4,5	3,9	5,8	2,5	3,7
sobre o valor locativo dos prédios urbanos	5,8	4,8	3,7	3,2	4,6
aluguéis das casas de mercados	3,3	2,7	1,6	1,3	2,1
passagens de rios	14,3	11,4	8,5	8,2	8,6
taxa itineraria	10,3	7,7	6,0	6,7	6,5
taxa de barreira	0,7	0,8	0,6	0,5	0,7
cobrança de dívida ativa	0,9	7,0	0,8	2,6	1,7
outras	7,8	6,1	7,0	7,3	8,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

DESCRIÇÃO DAS RECEITAS ORDINÁRIAS	1878-79	1879-80	1880-81	1881-82	1882-83
	%	%	%	%	%
taxa de herança e legados	7,1	5,5	5,2	1,8	6,0
sobre gêneros de lavoura	13,0	10,1	9,1	12,1	7,9
sobre reses mortas para o consumo	6,0	4,0	4,5	4,1	3,6
sobre o fumo	2,5	3,7	3,5	5,0	5,2
sobre a produção de gado vacum e cavalari	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
direitos de exportação	35,7	43,3	44,9	44,0	46,8
sobre gado bovino, cavalari, muar e suíno	31,1	41,6	41,1	41,6	45,0
sobre couro cru ou curtido	4,6	1,7	3,8	2,4	1,8
sobre cada escravo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
meia sisa de escravo	4,1	3,4	2,8	2,3	3,2
sobre o valor locativo dos prédios urbanos	4,6	4,2	4,1	3,6	3,5
aluguéis das casas de mercados	1,7	1,2	1,2	1,2	0,9
passagens de rios	7,9	8,3	7,4	7,8	7,2
taxa itineraria	6,6	6,2	6,0	6,0	5,2
taxa de barreira	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
cobrança de dívida ativa	1,2	3,4	2,9	4,1	4,0
outras	9,2	6,3	8,1	7,6	6,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Livros de orçamento e balanço de receitas e despesas provinciais, anos diversos

Não à toa, em 1875, o presidente da província, ao discorrer sobre as finanças goianas e o orçamento para o ano financeiro de 1876-1877, assim se expressou:

Provado que o estado das finanças da província é melindroso, e reconhecendo-se a necessidade urgente de segmentarem-se quanto antes as suas rendas, julgo que nenhuma medida será mais profícua do que a proposta, de lançar-se uma taxa fixa sobre cada cabeça de gado vacum e cavalari, produzido n'ella. É um imposto substitutivo do outro, que recahirá sobre a renda, sem a menor offensa do capital ou riqueza da (...) Assim, sem diminuir as despesas, que é tarefa sempre difficil e de resultado tardio,



podereis collocar as rendas provinciais no caso de comportar a despeza, que cresce a proporção que a província desenvolve-se. (RPP, 1875, p.53)

Tal discurso foi proferido no dia primeiro de junho de 1875, e em 12 de julho do mesmo ano foi publicada a lei nº 530 que em seu artigo 3º §6 trazia a referida taxação sobre gado vacum e cavalar. Ainda no mesmo 12 de julho de 1875, publicou-se a lei orçamentária para o exercício 1876-77 (nº 536), apresentando uma receita orçada bastante superior à tradicionalmente considerada pela média da arrecadação de exercícios anteriores.

A opção pela aplicação de nova taxa sobre o gado é de fácil compreensão visto ser este o principal produto do comércio goiano e, por isso, de geração de renda para os cofres públicos provinciais, escapando às sobreposições com a tributação do governo central. A decisão de qual gênero taxar dependia da sua participação no comércio regional e, como se viu, a quase totalidade dos valores arrecadados com exportação era devida ao gado bovino. A economia goiana oitocentista avançou à margem dos grandes centros econômicos do país, e as décadas finais do século XIX encontram uma Goiás ainda com produção restrita a gêneros agropastoris de subsistência e cujo comércio girava, mormente, em torno da criação e distribuição de gado bovino.

Foi por meio da criação de gado que nessa época buscou-se manter ativo um fraco circuito de trocas destinado aos atuais Centro-Sul e Norte-Nordeste brasileiros. O setor agrário e o erário público teriam sobrevivido dessa atividade, que se enquadrou nas possibilidades do momento ao requerer pouco capital e mão-de-obra, além de contar com condições topográficas favoráveis e, o mais relevante dos fatores: o produto possuía a faculdade do auto transporte. (OLIVEIRA, 2015, p.142)

Sendo a maior fonte de arrecadação e, como exemplificado acima, foco sobre qual discutia-se a base tributária, a dependência da criação de gado e seu comércio era tamanha que foi assunto recorrente nos relatórios de presidentes da província, em especial, nas tentativas de justificar flutuações para baixo nas rendas arrecadadas ou criar expectativas positivas quanto a arrecadação futura. Em 1876 foi pontuado que “(...) *devem influir para o decrescimento de suas rendas, como seja a escassez de compradores de gado no Norte da província, cuja exportação para a Bahia quase cessou inteiramente durante o anno passado*” (RPP, 1876, p.38). Já no ano seguinte o argumento era que para o orçamento do exercício 1878-79 “(...) *é de crer-se que desaparecerá o deficit, se não no todo, ao menos em parte, mormente continuando a haver exportação de gado em larga escala.*” (RPP, 1877, p.37). Tendo o déficit nas contas goianas se concretizado em 1878-79, a justificativa recaiu mais uma vez na queda da receitas decorrente de problemas na exportação, posto que “(...) *acerca*



de 3 anos, muito tem diminuído a procura de gado na província, talvez em consequência do desenvolvimento que tem tido a indústria pastoril de Minas, que é incontestavelmente o nosso maior concorrente no mercado do Rio de Janeiro.” (RPP, 1878, p.18). E, só para ficar em alguns exemplos, em 1888 ainda continuavam a ser creditados os problemas financeiros goianos, pelo lado das receitas, ao fato de que

(...) a principal fonte de receita da província é a exportação de gados, principalmente para as províncias do Pará, Minas, S. Paulo e Rio de Janeiro; mas seja pela baixa no valor d’esses generos, seja pela falta de procura nos mercados consumidores, o que sempre determina mais positivamente a diminuição da exportação, o certo é que esse fator da receita tem decrescido sensivelmente.” (RPP, 1888, p.18)

Para além do direito de exportação – principal componente da arrecadação goiana e, por isso, capaz de determinar flutuações na receita anual total de Goiás –, o gado era tributado também ao ser abatido para consumo. Entre 1872 e 1883 o imposto sobre reses mortas para consumo compôs entre o mínimo de 3,6% da receita ordinária efetiva naquele último ano e o máximo de 6% no exercício 78-79. Note-se, ademais, que naquele ano financeiro de 1878-79, a arrecadação com a exportação de couro atingiu sua maior participação: 4,6%, já que couro e carne são bens complementares na produção.

Além do mais, em 1873 foi criado e em 1874-75 cobrado um imposto sobre a produção de gado vacum e cavalari. Ou seja, o gado chegou a ser tributado duas vezes dentro da própria província: quando criado e quando levado ao mercado, na forma de carne ou couro para consumo final ou em pé para chegar a outras regiões brasileiras. Esse novo imposto representou 10,5% da arrecadação tributária daquele ano financeiro, e 4,4% em 1876-77, mas caiu em desuso por dificuldades em sua fiscalização e cobrança.

Como uma das mais importantes fontes de renda para a província no período em tela, os números da Tabela 6 mostram também os gêneros da lavoura. Eram cobrados 5% sobre os gêneros de lavoura para consumo, inclusive os importados e exportados. Com essa cobrança os cofres goianos arrecadaram, aproximadamente, 17% da sua receita ordinária em 1872-73 e 1876-77, e não menos de 7,9% nos demais anos fiscais para os quais os dados estão disponíveis. Contudo, diferente do que aconteceu com o gado, os gêneros de lavoura parecerem ter diminuído sua participação relativa nas rendas goianas.

Ademais, vale destacar as cobranças relacionadas aos escravizados que além do já citado direito de exportação, consistia também na meia siza, que era um imposto sobre a compra e venda de cativos, comumente apontado como a principal fonte de arrecadação



incidente sobre a escravidão no Brasil até a abolição em 1888. A meia siza esteve presente ao longo de todo o decênio de 1872-3 a 1882-3, enquanto o direito de exportação sobre cada escravo deixou de ser arrecadado a partir do exercício financeiro de 1878-79, quando sua cobrança foi extinta.⁹ As duas fontes de receita conjugadas chegaram a responder por entre 5,5% (1872-3) e 11,6% (1874-5) da arrecadação até o exercício de 1876-77; com destaque para os anos de 1873-74 e 1875-76 em que o imposto de exportação chegou a responder por mais de 5% da receita ordinária auferida, e 1875-76 no qual a exportação de escravizados foi responsável por 7,4% dos ganhos ordinários e praticamente 16% dos direitos de exportação, rubrica dentro da qual perdia espaço apenas para a imbatível exportação de gado.

Por fim, restam outras duas fontes de receita provincial que precisam ser consideradas: as passagens de rios e a taxa itinerária. As passagens de rios eram cobradas por cada pessoa ou animal, ao se trafegar (por embarcações ou pontes) em determinados ligações por rios “*limitrofes e interiores*”; eram cobrados também valores proporcionais no caso de transporte de mercadorias. A sua vez, a taxa itinerária, uma espécie de taxa de barreira, recaía sobre o tráfego interprovincial que passasse pelas estradas goianas; em sua origem era cobrada sobre “*cada animal que transitar pelas estradas de comunicação desta com as demais províncias do império*”.

Juntas estas taxas compunham parcela importante da receita goiana, ainda que decrescentes em participação. Em 1872-73 foram responsáveis por 24,6% das receitas ordinárias, no ano financeiro subsequente 19,1%, em 1874-5 caíram a 14,5%, percentual em torno do qual flutuaram nos anos seguintes (mínimo de 12,4% em 1882-83 e máximo de 15,1% em 1876-77). Individualmente, a arrecadação oriunda da passagem de rios era mais representativas do que a taxa itinerária: 14,3% para aquela e 10,3% para esta em 1872-73 e uma diferença que girou em torno de 2 pontos percentuais a partir do ano fiscal 1874-5.

Essas taxas acabavam interferindo, em alguma medida, no próprio comércio interprovincial de Goiás e nas suas possibilidades de auferir ganhos tributários à província, por serem um típico exemplo da sobreposição de cobranças exposta em momento anterior. Ao levar a cabo sua principal atividade – a exportação de gado, que como sabido se deslocava por si só –, os empresários goianos estavam, eventualmente, sujeitos a pagar diferentes taxas ao longo do caminho até seu mercado final, o que acabava por ampliar os custos já elevados de

⁹ Para 1879-80 identificamos a presença de um novo imposto sobre a escravidão: “taxa sobre o comerciante de escravos”. Tal imposto não prosperou tendo sido arrecadados apenas 100\$000 naquele ano financeiro.



transporte, tornando os animais goianos menos competitivos, o que valia também para os demais produtos da economia local. Por isso, dentro do parlamento imperial:

(...) todos defendiam suas províncias contra a cobrança de taxas itinerárias por suas vizinhas, mas achavam legítimo cobrar as mesmas taxas quando estas serviam para o enriquecimento do erário de seus locais de origem. (...) Lícitas ou não, as taxas itinerárias eram problema para o comércio das províncias centrais – Mato Grosso e Goiás – cujos produtos passavam obrigatoriamente por uma ou duas províncias até chegar ao porto, o que incrementava a arrecadação das províncias vizinhas pelas quais passassem as tropas goianas e mato-grossenses carregadas. (MORAIS, 2010, p.231 e 243)

Em suma, Goiás – seguindo aquela característica já apontada de que a partir da base tributária imperial restava às províncias do interior arrecadar via produção e circulação interna e exportação e circulação interprovincial de bens –, tinha como base de sua arrecadação efetiva a agropecuária de abastecimento interno. Somadas suas participações no consumo e comércio intraprovincial e interprovincial, os gêneros provenientes do agro responderam entre os exercícios 1872-73 e 1882-83, em média, por 56,1% da arrecadação ordinária, tendo apresentado uma participação claramente crescente ao longo dos anos: 51,2% em 74-75, 57,1% em 78-79, chegando ao último exercício do período analisado a 63,5%.

De fato, não se poderia esperar outra coisa de uma economia amplamente dominada pela agropecuária. Nos primeiros relatórios presidenciais, ainda na década de 1830 e logo após a promulgação do Ato Adicional (1834) – quando passa a ser permitido às províncias a elaboração de orçamentos e a criação de fontes de recursos financeiros –, já se voltava a atenção para a pecuária: *“A Creação do Gado, que com pouco trabalho quazi duplica anualmente, he sem duvida hum dos objectos que merecerá os vossos cuidados: do gado tudo se exporta, e o mesmo gado pelos seus pés se conduz, e vai buscar moeda par a Provincia.”* (RPP, 1835, p.17). E a partir daí já se estabeleceu a característica que acompanharia a arrecadação da província, tornando-se estrutural e da qual as finanças goianas seriam dependentes: a participação majoritária dos impostos de exportação, em especial da exportação de gado em pé, na composição das receitas (orçadas e arrecadadas).

Tal característica, de caráter estrutural, surgiu ao início do Império, atravessou todo o período imperial (como se viu para as décadas de 1870 e 1880) e assim seguiu sendo a arrecadação goiana com o advento da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



Nosso trabalho pretendeu examinar, com base em fontes documentais diversas, as finanças públicas goianas, especialmente no que tange às suas receitas, orçamentos e fontes de tributação nas duas décadas que antecederam o advento da República.

Observou-se que claramente havia uma grande dificuldade na organização das contas, em especial da arrecadação, com origens na própria estruturação da legislação financeira do Brasil Império, quando a divisão ou sobreposição de competências tributárias entre o governo central e a províncias, comprometiam a capacidade provincial em lidar com questões relativas à sua arrecadação. Dada a legislação imperial, restou a Goiás, em sua autonomia para legislar sobre sua tributação, criar uma base arrecadatória a partir de taxas e impostos locais incidentes sobre o consumo e a circulação intraprovincial e interprovincial de gêneros diversos, ou seja, dependente das atividades de abastecimento interno por ela levadas a cabo.

Eram vários os aspectos da economia e da vida local sobre os quais incidiram algum tipo de tributação, mas, de fato, a observação das receitas ordinárias arrecadadas pela província, apontam para uma grande dependência na composição da renda de cobranças que recaiam sobre gêneros agropecuários, sendo a maior fonte de arrecadação goiana o direito de exportação sobre o gado, que chegou a responder por até 47% da receita ordinária efetivada nos exercícios financeiros até 1882-83. Vale notar que a renda auferida sobre gêneros da lavoura, escravizados, passagens de rios e taxas itinerárias estava também entre as mais significativas para a província e representaram, em diferentes momentos e proporções, importante complemento à receita de exportações.

A dependência da venda de gado fez com que Goiás fosse a província de menor arrecadação própria entre todas as províncias brasileiras reconhecidas àquele tempo, a de menor participação na arrecadação para os cofres centrais e deficitária para esses mesmos cofres. Ademais, essa dependência levou Goiás a dificuldades na execução de seus orçamentos ao longo dos anos, com receitas efetivadas por vezes inferiores àquelas orçadas em lei.

Uma vez que grande parte da arrecadação provincial era advinda da incidência de tributos sobre a atividade pecuária, as flutuações do veio comercial dessa atividade acabaram por assumir maior espaço, ainda que não único, dentre as preocupações do governo local e da justificativa para as flutuações na arrecadação dos cofres goianos. Os relatórios presidenciais anualmente refletiam essa dependência, bengala sobre a qual apoiavam-se as explicações contemporâneas para o avanço ou retrocesso nos resultados financeiros dos diversos exercícios.



Ao que parece, a ampliação das receitas efetivadas se deu por conjunturas favoráveis (capazes de aumentar a demanda e/ou o preço dos produtos goianos levados ao mercado), o que fez com elas superassem a receita orçada, gerando expectativa positiva e ampliando a média utilizada para o cálculo da renda esperada, o que permitiu que a receita votada fosse crescente ao longo do tempo.

O crescimento das receitas funcionava como uma espécie de autorização para elevação das despesas fixadas em lei, que acabaram por superar a receita orçada em toda a década de 1870, quando déficits de diferentes dimensões foram autorizados, na expectativa de uma receita auferida maior que a esperada. Em sendo frustrada a expectativa de arrecadação, sempre podia-se recorrer, de imediato, ao crédito ou, com o tempo necessário à votação e implementação, à elevação nos percentuais ou valores das rubricas já tributadas e à ampliação delas para novas atividades ou produtos, que até então escapavam ao fisco provincial.

REFERÊNCIAS

Fontes primárias

ARQUIVO HISTÓRICO ESTADUAL DE GOIÁS - AHEG (Goiânia, GO) - Livros de orçamentos e balanços de receitas e despesas de Goiás (manuscritos): 1871-1872 (livro 536); 1872-1873 (livro 539); 1877-1878 (livro 650); 1878-1879 (livro 669); 1879-1880 (livro 676); 1883-1884 (livro 758); 1885-1886 (livro 821); 1890 (livro 966).

SITE DA SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL DE GOIÁS (<https://www.casacivil.go.gov.br/sobre-goias/legislacao-historica.html>): Legislação do Império: 1835 a 1888

SITE DO CENTER FOR RESEARCH LIBRARY - CRL (<https://www.crl.edu/>): RPP - Relatórios dos presidentes da Província (impressos digitalizados): 1870 a 1883; 1886 a 1889

Bibliografia

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. A província – estudo sobre a descentralização no Brasil. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1937.

CARRARA, Ângelo Alves. *As Finanças do Estado Brasileiro: 1808-1898*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2022.

CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do império no Brasil*. Brasília e Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CAVALCANTI, Amaro. *Resenha financeira do ex-império do Brasil em 1889*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890

CHAUL, NASR F. *Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade*. Goiânia: UFG, 1997.

COSTA, Wilma Peres. A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade *Economia e Sociedade*, Campinas, (10): 141-73, jun. 1998.



- COSTA, Wilma Peres. *Cidadãos e contribuintes: estudos de história fiscal*. São Paulo: Alameda, 2020.
- CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. *A questão financeira na passagem do Império à República: o desenvolvimento das finanças públicas de 1850 a 1906*. Tese (doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.
- COTEGIPE, João M. M. V, Barão de. *Breve notícia do estado financeiro das províncias*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.
- DINIZ, Adalton Franciozo. Centralização política e concentração de riqueza: as finanças do Império brasileiro no período de 1830-1889. *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 47-66, 2005.
- GALVÃO, Luciana Suarez. *Nas contas do tempo: orçamentos e balanços municipais na província de São Paulo, 1834-1850*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2020.
- GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.
- IGLÉSIAS, Francisco. *Política econômica do governo provincial mineiro, 1835-1889*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1958.
- McCREERY, David. *Frontier Goiás, 1822 - 1889*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- MELLO, Evaldo Cabral de. *O norte agrário e o império, 1871-1899*. 2a ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- MENDES, Philippe S.; GODOY, Marcelo M. Contribuição ao estudo das finanças públicas da província de Minas Gerais. In: *Anais do 8º Congresso Brasileiro de História Econômica*. UNICAMP. 2009.
- MORAIS, Viviane Alves de. *Estradas interprovinciais no Brasil central: Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais (1834-1870)*. Dissertação (Mestrado) – USP, São Paulo, 2010.
- OLIVEIRA, Paulo Roberto de. *Entre rios e trilhos: as possibilidades de integração econômica de Goiás na Primeira República*. Dissertação (Mestrado) – UNESP, Franca, 2007.
- OLIVEIRA, Paulo Roberto de. O Caminho de Goiás e as ligações comerciais entre o Nordeste Paulista, Triângulo Mineiro e Sul de Goiás. *Monções*, v.3, n. 3, p.136-151, 2015.
- PRADO JR. *História e Desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- RESTITUTTI, Cristiano Corte. Elementos da fiscalidade de Minas Gerais provincial. *Almanack Braziliense*. São Paulo, n.10, p. 115-129, 2009.
- SCACCHETTI, Camila; LOPES, Luciana S. A evolução da carga tributária na Província de São Paulo, 1835-1889. *Resgate - Revista Interdisciplinar de Cultura*. Campinas, v. 26, n. 1 [35], p. 85-116, 2018.
- SCACCHETTI, Camila. *Do dizimo ao ICMS, raízes da tributação sobre o consumo*. São Paulo: Dialética, 2021.
- SCHAPPO, Vera Lucia. *A contabilidade provincial: análise histórica dos orçamentos da província de Santa Catarina, 1835-1899*. Dissertação (Mestrado) – UFPR, Curitiba, 1980.
- VILLELA, André. Distribuição regional das receitas e despesas do governo central no II Reinado, 1844-1889. São Paulo: *Estudos Econômicos*, v. 37, n. 2, p. 247-274, 2007.
- ZILIO, Guilherme Antonio. *Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.