

# HISTÓRIA DO DIREITO

## **A crise fiscal-financeira do Império brasileiro:**

**Uma análise dos Relatórios do Ministério da Fazenda (1870-1889)**

*The fiscal-financial crisis of the Brazilian Empire:  
An analysis of the Reports of the Ministry of Finance (1870-1889)*

**Priscila Petereit de Paola Gonçalves<sup>1</sup>**  
**Leonardo Seiichi Sasada Sato<sup>2</sup>**  
**Paulo Roberto dos Santos Corval<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense. ORCID: 0000-0003-4331-220X

<sup>2</sup> IESP-UERJ. ORCID: 0000-0002-9596-806X

<sup>3</sup> Universidade Federal Fluminense. ORCID: 0000-0001-9210-1375

## RESUMO

Ao longo do Império foram constantes os conflitos e “invasões fiscais” entre as províncias e o poder central. As assembleias provinciais, reivindicando uma maior autonomia financeira, muitas vezes legislaram sobre impostos que eram, a priori, de competência do Governo central. Esse cenário ganhou maiores contornos quando, a partir da década de 1870, instaurou-se definitivamente uma crise financeira no Império brasileiro. Foi então a partir de 1870 que o debate em torno da uma reestruturação fiscal do Império passou a ser travado em diversas instâncias: no Ministério da Fazenda, na Assembleia Geral Legislativa e no Conselho de Estado. É neste sentido que este trabalho terá como foco analisar as propostas de discriminação das rendas presentes nos relatórios do Ministério da Fazenda, apresentados, anualmente, à Assembleia Geral Legislativa entre os anos de 1870-1888. Para além da análise das soluções fiscais pensadas por cada ministro da Fazenda, objetiva-se, também, apreender a trajetória e a inserção política dos ministros que estiveram à frente do Ministério da Fazenda entre os últimos 18 anos do Império. Considera-se, por fim, que a reestruturação fiscal do Império não se referia apenas a demandas financeiras, mas também a um aspecto que estava implícito as discussões políticas da época: o caráter unitário do regime imperial.

**Palavras-chave:** Brasil Império; Ministério da Fazenda; Crise fiscal-financeira; Tributação; Discriminação das Rendas.

## ABSTRACT

Throughout the Brazilian Empire period, there were constant conflicts and “fiscal invasions” between provinces and the central political power. Provincial assemblies, claiming greater financial autonomy, often legislated on taxes which should be, a priori, within the competence of the central government. This scenario took on greater contours when, from the 1870s onwards, a financial crisis was definitively established in the Brazilian Empire. It was then, from 1870 on, that the debate around the fiscal restructuring of the Empire started to be held in several instances: in the Ministry of Finance, in the Legislative General Assembly and in the Council of State. It is in this sense that this work will focus on analyzing the proposals of income discrimination present in the reports of the Ministry of Finance, annually presented to the Legislative General Assembly, between the years 1870-1888. In addition to the analysis of the fiscal solutions thought by each Minister of Finance, the objective is also to apprehend the trajectory and political insertion of the ministers who were in charge of the Ministry of Finance during the last 18 years of the Empire. Finally, it is considered that the fiscal restructuring of the Empire did not refer only to financial demands, but also to an aspect that was implicit in the political discussions of the time: the unitary character of the imperial regime.

**Keywords:** Brazilian Empire; Ministry of Finance; Fiscal-financial crisis; Taxation; Income Discrimination.

## 1. Introdução

Aquilo que se pode denominar “questão financeira” (CORVAL, 2019) trata da capacidade de o Estado realizar “os objetivos e as prioridades fixados pela sociedade por meio da adequada geração de receitas, sustentabilidade do endividamento, orquestração orçamentária, estruturação do gasto e interconexão entre ações fiscais, monetárias, cambiais e negociais” (CORVAL, 2019). No Estado moderno, ao longo da história, a atividade financeira pública mobilizou os modos de criação e arrecadação de recursos a fim de promover, pela via do controle orçamentário e planejador, os valores e os interesses materializados por distintas subjetividades e em variadas ações estatais.

Em regimes democráticos, de maneira especial, a calibragem dos sujeitos, regras e práticas relacionados às finanças públicas torna-se mais acentuada pela imposição da responsabilização política daqueles que exercem o governo ou se encontram no interior das engrenagens e atividades estatais, bem como da expansão do universo plural de sujeitos individuais e coletivos na produção das normas e das políticas públicas.

É neste sentido que o estudo da fiscalidade de um Estado pode revelar suas bases de construção, as tensões entre as mais diversas forças sociais, bem como mensurar sua capacidade de imposição sobre o setor privado. Para a historiadora Wilma Peres da Costa “a discussão da fiscalidade permite, desse modo, olhar para a própria “alma” do Estado” (COSTA, 2000:51). A partir desse referencial, o presente artigo analisará o desenvolvimento das finanças públicas no final do Império brasileiro (1870-1889), tendo como base o estudo dos Relatórios do Ministério dos Negócios da Fazenda.

Diante da independência do país era necessário que registros e estatísticas sobre as receitas e despesas públicas fossem rapidamente organizados pelo Estado e explorados pelos atores públicos e privados afetados pela sua presença e poder nas instâncias de ação do mercado e da sociedade. Não à toa, no Brasil, o Império esforçou-se para produzir o adequado acompanhamento, gestão e controle de suas receitas e despesas. Os Relatórios do Ministério da Fazenda são um ótimo exemplo desse esforço do Governo.

Apresentado anualmente à Assembleia Geral Legislativa, esse documento resumia a situação financeira do país, fixava as receitas e despesas do ano corrente, apresentava a proposta orçamentária para o ano seguinte, expunha a situação da dívida pública e, principalmente, sugeria medidas fiscais visando o aperfeiçoamento do sistema tributário nacional.

Os relatos ministeriais constituem então fontes de agregação e difusão de dados referentes às receitas e despesas públicas, explicitando dispositivos de quantificação utilizados à época, sua estrutura de produção e o seu manejo na esfera pública. É importante destacar que esse Ministério aglutinou não só a tarefa de pensar a economia e o desenvolvimento nacional, mas também grandes nomes do pensamento político brasileiro. Neste sentido, esse artigo também se propõe a analisar o pensamento político-econômico de alguns dos ministros que estiveram à frente do Ministério da Fazenda, entre os anos de 1870 e 1889, cotejando, assim, suas ideias com as medidas ou soluções projetadas para o enfrentamento da crise no final do Império brasileiro. São eles: Ângelo Moniz da Silva Ferraz, Gaspar Silveira Martins, João Lustosa da Cunha Paranaguá, Lafayette Rodrigues Pereira, Francisco Belisário Soares de Souza, e João Alfredo Corrêa de Oliveira.

Assim, buscar-se-á compreender como o debate financeiro passou a permear, especialmente, temas econômicos, jurídicos e políticos, em um momento em que o Estado Imperial alcançou sua maior maturidade em termos de formação político-institucional. À medida que o Estado se consolidava, a questão financeira passava a aparentar autonomia em face da política. Se até há poucos anos as finanças públicas eram assunto que se aproximava da contabilidade, da economia ou da administração pública, o assunto passou a despertar o interesse do Direito, da Sociologia, da Ciência Política, das políticas públicas. Por mais que o interesse tenha sido recentemente despertado, ele não é novo.

O tema foi e é revisitado, por exemplo, nas partes introdutórias do Direito Tributário ou da Administração Pública ou da Contabilidade ou da Economia, mas que só resgatam parte muito restrita do debate. As discussões sobre as finanças públicas atravessam toda a história de qualquer Estado-nação. A aparente tecnicidade do tema oculta concepções e projetos político-econômicos. Neste sentido, é necessário desenvolver estudos sobre momentos históricos que foram essenciais para iniciar e estruturar alguns dos termos das discussões que reverberam pela História.

Desse modo, o presente artigo ao elencar como eixo central a crise fiscal-financeira do final do Império brasileiro, buscará compreender: (i) os elementos constitutivos da referida crise; (ii) como os conflitos e as disputas fiscais acirraram e aprofundaram a crise entre as provinciais e a União; (iii) como se operacionalizaram os conflitos para estruturação do sistema financeiro no Império brasileiro; (iv) a riqueza dos Relatórios do Ministério da Fazenda para o estudo da história tributária nacional; (v) como os referidos relatórios e ministros pontuavam suas propostas, soluções e ou encaminhamentos para a crise fiscal-financeira do final do Império brasileiro; (vi) como tais propostas foram vistas e analisadas pelo Conselho de Estado; e, por fim, (vii) como os ministros da fazenda estudados podem ser entendidos e compreendidos dentro de determinado espectro político, a partir do seu posicionamento sobre a crise financeira do Império.

## **2. A divisão das rendas e a crise fiscal-financeira do Império brasileiro**

Proclamada a independência do Brasil, os decretos de 30 de dezembro de 1822 e de 04 de janeiro de 1823 instituíram, respectivamente, a cobrança dos impostos de importação e de exportação. Desejava-se logo instituir mecanismos para o financiamento do nascente Estado brasileiro. Neste primeiro momento, as províncias não dispunham de rendas próprias, sendo-lhes vedado propor ou deliberar projetos cuja iniciativa fosse de competência particular da Câmara dos Deputados. As províncias apareceriam no orçamento Imperial, simplesmente como dotação de verbas para as despesas de seus serviços, já que a arrecadação da receita era feita de forma centralizada pela Corte<sup>4</sup>.

De modo geral, observa-se que a independência do país não trouxe profundas mudanças em sua estrutura fiscal. O sistema tributário só sofreu significativa alteração no ano de 1832, tendo seu ápice com a promulgação do Ato Adicional de 1834. O artigo 10, parágrafo 5º, da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, dispunha que competia às assembleias provinciais legislar:

---

<sup>4</sup> Ver DOLHNIKOFF, Miriam (2005). *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo.

*“[...] sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado”.*

No ano seguinte, o art. 11, da Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, especificou as rendas pertencentes ao governo central, às províncias e aos municípios, dispondo pela primeira vez de uma discriminação das rendas públicas.<sup>5</sup> Concretizava-se, assim, uma verdadeira reforma fiscal, sendo, pontualmente, discriminados os impostos competentes ao centro e as províncias. A essa última competiam os impostos que taxavam as atividades internas, em geral de difícil cobrança pelo governo central dado o tamanho do território nacional. Por sua vez, o comércio exterior continuou sob o domínio do governo central, fato que se justificaria não só pela sua maior rentabilidade, mas também porque os impostos de importação e exportação eram mais fáceis de serem arrecadados pelo governo geral. Ao se instituírem coletorias e mesas de rendas internas nas províncias, garantiu-se uma autonomia tributária, inclusive, para a formulação de seus próprios orçamentos. Operou-se, assim, uma pequena descentralização do aparato arrecadador do Estado.

A despeito de toda a estrutura e divisão das rendas estabelecida pelo Ato Adicional e legislações subsequentes, as assembleias provinciais continuaram a legislar sobre impostos que, a priori, eram de competência do governo central, entre eles, os impostos de importação e de exportação. Durante todo o Império foram constantes os conflitos e “invasões fiscais” entre essas duas esferas de poder. Como o Ato Adicional permitiu que as províncias pudessem criar tributos que não invadissem a esfera do governo central, muitas delas passaram a considerar como comércio interno os produtos importados que viessem de outras províncias. (COSTA, 2020, pp. 4620) Algumas províncias chegaram a criar impostos de importação sobre produtos exportados por províncias do interior, que desejavam somente um litoral para o escoamento da sua produção.

Essa disputa alcançou, inclusive, o Conselho de Estado, que, em grande medida, posicionava-se quase sempre favoravelmente ao poder central, declarando a ilegalidade dos impostos interprovinciais. Essa disputa permeou a segunda metade do século XIX, alternando-se entre severidade e tolerância do poder central, conforme a folga ou o aperto das finanças centrais, como pontuado pela historiadora Wilma Peres Costa. (COSTA, 2020, pp. 4628) Acontece que, a partir da década de 1870, com o crescimento das despesas públicas, o alto custo gerado pela Guerra do Paraguai e a necessidade de recursos para fazer frente à transição do trabalho escravo para

**5 I - Rendas Gerais:** a) direitos sobre importação (15%), chá (30%), pólvora (50%), reexportação (2%), exportação (7%) etc.; b) direitos sobre as embarcações estrangeiras que passassem a ser nacionais, já previstos na lei de 15 de novembro de 1831 (15% de seu valor); c) direitos novos e velhos dos empregos e ofícios gerais, pelas mercês gerais (por exemplo, privilégios e facultades recebidas). Suas origens remontam à lei de 11 de abril de 1661; d) emolumentos de certidões de polícia etc.; e) dízima da chancelaria. Inicialmente era uma pena que se impunha àquele que fazia má demanda (perdia), revertendo a respectiva receita para o fisco. Eram 10% sobre o valor da causa, conforme o antigo alvará de 25 de setembro de 1655. Mais tarde, essa penalidade foi substituída por um imposto de 2% (Lei nº 98, de 31 de outubro de 1835); f) décima adicional das corporações de mão morta – como filantrópicas – (Decreto nº 98, de 31 de outubro de 1835); g) sisa dos bens de raiz, com a alíquota de 10% sobre a compra e a venda, arrematações, trocas ou doações de bens de raiz (alvará de 3 de junho de 1809); h) imposto adicional sobre bebidas espirituosas; i) imposto sobre barcos do interior; j) imposto sobre despachantes e corretores; k) imposto sobre exportação (alvará de 25 de abril de 1818); l) imposto sobre mineração de ouro e de outros metais (lei de 27 de outubro de 1827); m) imposto do selo do papel (alvará de 17 de junho de 1809), incidente sobre títulos, folhas de livros, papéis forenses e comerciais; n) imposto sobre as lojas (alvará de 20 de outubro de 1812); o) imposto sobre segos, carruagens e carrinhos (alvará de 20 de outubro de 1812); p) imposto sobre venda de embarcações nacionais (alvará de 20 de outubro de 1812); q) imposto sobre loterias (lei de 11 de outubro de 1837); r) taxa dos escravos (lei de 8 de outubro de 1835), cobrada dos proprietários por escravo que possuísse. **II - Rendas Provinciais:** a) décima dos legados e herança; b) dízima dos gêneros (açúcar, café etc.); c) imposto sobre a transmissão da propriedade móvel; d) novos e velhos direitos; e) meia-sisa dos escravos ladinos; f) emolumentos; g) subsídio literário, com diversas finalidades assistenciais; h) décima dos prédios urbanos; i) taxa de viação em estradas provinciais e de navegação em rios internos (passagem no rio); j) imposto sobre casas de leilões e casas de modas (lei de 15 de novembro de 1831); k) outros tributos, desde que diferentes dos privativos do governo central. **III - Rendas municipais:** As rendas municipais compreendem os tributos arrecadados pelos municípios por outorga das províncias.

o trabalho livre, acirrou-se o confronto fiscal entre o governo central e as províncias (COSTA, 2000, pp. 147). O debate em torno do federalismo e da maior autonomia das provinciais passou a aglutinar diversos setores descontentes com o regime monárquico.

Como já mencionado, a Guerra do Paraguai levou a um aprofundamento da dívida pública interna e externa brasileira<sup>6</sup>. Se até então à dívida havia sido contraída para cobrir às despesas com a construção do Estado nacional ou com a construção de estradas de ferro, por exemplo, com o advento da Guerra do Paraguai, os empréstimos visavam cobrir os seus gastos, tendo ocorrido um crescimento exponencial da dívida e, conseqüentemente, dessa sobre as receitas do Estado (COSTA, 2020, pp. 4687). Abaixo, segue planilha apresentando a evolução da dívida externa e interna do Império brasileiro.<sup>7</sup>

Evolução da dívida fundada no Império e juros quinquenais (em mil réis)

Ano	Dívida Externa	Juros	Dívida Interna	Juros	Câmbio
1840	44.240.336	2.216.798	30.282.600	1.993.006	30
1845	59.078.701	5.899.196	48.529.200	2.889.388	25 1/8
1850	53.782.251	2.757.620	54.312.400	4.026.468	27 1/2
1855	52.242.430	3.434.951	59.615.600	3.556.644	27
1860	45.677.229	4.059.526	63.191.000	3.770.364	25
1865	69.073.980	3.639.917	80.376.400	4.801.814	27
1870	156.771.600	8.039.556	234.312.000	14.525.380	20
1875	132.635.580	6.548.942	285.592.200	17.237.439	26 1/2
1880	177.338.386	7.572.426	363.569.700	23.618.487	23
1885	199.800.655	7.956.456	405.640.400	23.954.034	22 1/8
1889	270.395.555	19.148.077	543.585.300	25.178.034	27

Da mesma forma, também é importante lembrar que o Estado brasileiro nesse período já apresentava uma maior complexidade, já tendo que atender aos gastos públicos com estradas de ferro, subvenção a companhias de navegação, correios, telégrafos, colonização e terras públicas, saúde pública e instrução pública.

Dentro desse cenário, coube, então, aos ministros da Fazenda apontar soluções para o enfrentamento da crise financeira e do conflito fiscal. O tema passou a ser tratado de maneira quase que obrigatória nos relatórios da Secretaria dos Negócios da Fazenda, sendo, o seu encaminhamento, algo vital para a sustentação do regime. Neste sentido, abaixo, serão analisados os relatórios dos ministros da Fazenda a partir de 1870, a fim de se verificar as propostas de reestruturação fiscal, de recuperação da crise financeira e de contenção dos “excessos fiscais” das províncias.

<sup>6</sup> Ver COSTA, Wilma Peres. *A espada de Dâmocles – O exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império*. São Paulo: Hucitec/UNICAMP, 1996.

<sup>7</sup> CARREIRA, L. C. *História financeira e orçamentária do Império no Brasil*. Brasília: Senado Federal/Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1980.

### 3. Os Relatórios do Ministério da Secretaria dos Negócios da Fazenda

Há um consenso de que os primeiros anos do Império brasileiro foram marcados por inúmeras dificuldades no cenário econômico, sendo necessário equilibrar as contas públicas, discutir a dívida pública e, sobretudo, estruturar um aparato para a arrecadação e fiscalização das rendas públicas no país<sup>8</sup>. Um dos principais desafios do Ministério da Fazenda foi estruturar e institucionalizar todo um aparato administrativo, fazendário e fiscalizador, agora não mais atrelado a uma metrópole<sup>9</sup>. Além disso, cabia ao órgão o direcionamento da política financeira e monetária do país. É nesse sentido que a figura do ministro dos Negócios da Fazenda tinha um papel de extrema relevância no cenário nacional. Inclusive, esse posto sempre foi almejado por grandes nomes do cenário político Imperial. Muitos dos ministros da Fazenda do Império<sup>10</sup> tinham também ocupado o cargo de presidente do Conselho de Ministros.

Resumidamente, o ministro dos Negócios da Fazenda apresentava anualmente à Assembleia Geral Legislativa um balanço geral das contas públicas referente ao ano anterior; uma proposta de orçamento para o ano seguinte, bem como demonstrativos e gráficos das rendas públicas. O relatório retratava, assim, um panorama geral da situação financeira da Corte e das províncias no Império brasileiro. De todo modo, regularmente, os relatórios também analisavam os seguintes assuntos: meio circulante, dívida pública (interna e externa), dívida ativa, crédito suplementar, próprios nacionais (pau-brasil e metais preciosos), Tesouro Nacional, Tribunal do Tesouro Nacional, Tesourarias provinciais, Alfândegas, Caixa de Amortização, Casa da Moeda, Tipografia Nacional, Mesas de Rendas e Coletorias. Observa-se que a partir da segunda metade do século XIX os relatórios foram permeados por uma sistematização cada vez mais característica, bem como passaram a apresentar novos assuntos, entre eles obras, fábricas, fazendas e escravos da nação, loterias e companhias anônimas.

Os ministros discorriam sobre cada uma dessas temáticas e muitas vezes teciam considerações e/ou apontavam algumas propostas a serem avaliadas pela Assembleia Geral Legislativa. Se nos primeiros anos do Império a maioria das sugestões caminhou para medidas de aperfeiço-

---

8 Ver Relatórios do Ministério da Fazenda de 1823. Apesar da proclamação da Independência ter ocorrido em 07 de setembro de 1822, somente um ano depois, em 23 de setembro de 1823, Manoel Jacinto Nogueira da Gama, apresentou o seu primeiro relatório a Assembleia Geral Legislativa. No relatório foram pontuados todos os itens que não puderam ser contabilizados. Por exemplo, a relação dos bens nacionais, bem como a falta de informações claras e circunstanciadas do estado da Fazenda Pública de cada província. Reclamava-se da falta de informações claras e de especificações necessárias pelas Juntas da Fazenda. Como uma medida de padronização de dados, Manoel Gama informou que enviou às províncias tabelas e formulários modelos, similares aos feitos pela província de Minas Gerais (muito elogiada pelo Ministro), para todas as demais províncias.

A situação das provinciais também foi assunto do referido relatório. Nas palavras do Ministro da Fazenda: “É evidente, que das províncias deste Império nada podemos esperar na atual circunstância, antes pelo contrário seremos obrigados a socorrer algumas delas, como já fica indicado com mais de 280:000\$000 anualmente.” (p.05) De forma bem clara, Manoel Gama afirmou que os resultados financeiros obtidos jamais seriam suficientes para o pagamento de trinta milhões e meio de cruzados, devidos à título de dívida pública e, ao mesmo tempo, satisfazer o pagamento das despesas ordinárias e extraordinárias do Império. E ver CARREIRA, Liberato de Castro (1889). *História Financeira e Orçamentária do Império no Brasil desde a sua fundação*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional e GONÇALVES, Priscila Petereit de Paola (2014). *Os primeiros passos do leão: Os debates políticos para a criação do imposto de renda no Brasil (1889-1922)*. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – PPGSD, Universidade Federal Fluminense.

9 Ver BUESCU, Mircea (1984). *História administrativa do Brasil: Organização e administração do Ministério da Fazenda do Império*. Coordenação de Vicente Tapajós. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público.

10 Manuel Alves Branco (Gabinete Alves Branco – 1847), Francisco de Paula Sousa e Melo (Gabinete Paula Sousa – 1848), Pedro de Araújo Lima (Gabinete Olinda – 1848), Ângelo Moniz da Silva Ferraz (Gabinete Ferraz – 1859), Zacarias de Góes (Gabinete Zacarias – 1866), João Lustosa da Cunha Paranaguá (Gabinete Paranaguá – 1882), Lafayette Rodrigues Pereira (Gabinete Lafayette - 1883), João Alfredo Correia de Oliveira (Gabinete João Alfredo – 1888), entre outros nomes.

amento da arrecadação e da fiscalização dos impostos, nos últimos anos o tema predominante foi o cenário de crise e déficit financeiro do país, e a necessidade de criação ou de ajuste da divisão das rendas entre o centro e as províncias.

Nesse segundo momento, o tom dos relatórios era de muita preocupação com as finanças do Império. A respeito do aumento das despesas públicas, o ministro Lafayette Rodrigues Pereira alertou que no exercício financeiro de 1862-1863 a despesa pública remontou o valor de 57.000:122\$835. Já no exercício de 1871-1872 o valor atingiu o patamar de 101.462:749\$064, representando, assim, aumento de 92,91%. Para a autoridade fazendária, a principal causa desse exagerado aumento nas despesas seriam os gastos com a Guerra do Paraguai. Não era, entretanto, o único elemento. O ministro não deixou de mencionar os serviços e as obras públicas como elementos para o agravamento da crise. Tratavam-se de estradas de ferro, subvenção a companhias de navegação, correios, telégrafos, colonização e terras públicas, saúde pública e instrução pública, ou seja, serviços e obras públicas que se expandiam.

Os constantes déficits dos orçamentos atrelados à necessidade de obtenção de novas rendas traziam, conseqüentemente, outro assunto à tona: a revisão da divisão do sistema de impostos nacionais. De maneira geral, os ministros reconheciam que as províncias, na deficiência absoluta de matéria tributável, viram-se forçadas a também legislar sobre a importação e a exportação. Na urgência de criar fontes de receita, os impostos provinciais teriam alcançado quase todos os objetos já tributados por leis gerais, e até mesmo incidiam sobre objetos que só poderiam ser tributados por leis gerais. Ou seja, a necessidade de promover uma maior arrecadação estava a provocar a sobreposição de tributos entre o governo central e as províncias.

João Lustosa da Cunha Paranaguá apontou a necessidade de um justo equilíbrio entre receita e despesa também nos orçamentos provinciais. Argumentava que sem a receita dos impostos de importação e exportação restariam para as províncias quase que exclusivamente os impostos diretos, com todas as limitações das leis gerais. O ministro João Alfredo Corrêa de Oliveira resumiu, assim, a tensa relação fiscal entre o Governo e as províncias:

Ninguém desconhece hoje que a nossa administração provincial reclama melhoramentos, que têm sido muito adiados. No regime atual, sobretudo em matéria de arrecadação de impostos, chegou-se a consequências, que parecem estar em contradição com a ideia capital de nossas instituições políticas. Nem as províncias podem assumir a posição de entidades antagônicas com a comunhão geral, nem convém que exista entre elas tal oposição de interesses que se traduza por medidas vexatórias. Entretanto ambos esses fatos ocorrem. As assembleias provinciais não recuam, muitas vezes, perante medidas prejudiciais às imposições do Estado; e por meio de impostos, mais ou menos justificáveis, procuram, frequentemente, prejudicar, em seu proveito, as rendas das provinciais vizinhas, provocando assim medidas odiosas de represália. (BRASIL, 1887, pp. 30)

O que o então Visconde de Paranaguá tentava explicar era que qualquer providência legislativa a respeito da discriminação das rendas deveria articular, conjuntamente, um plano geral de reforma da administração provincial e municipal. Qualquer providência com o único intuito de salvaguardar a boa arrecadação dos impostos gerais, sem nenhuma atenção às rendas provinciais, seria uma medida altamente impolítica, e que viria dar razão às reclamações exageradas que se levantariam contra a centralização administrativa.

A constatação do déficit orçamentário e da crise fiscal entre o centro e as províncias era então assunto recorrente e incontroverso nos relatórios. Porém, quais teriam sido os caminhos propostos pelos ministros da Fazenda para a solução da crise financeira?

#### 4. As propostas para a crise financeira e para a reestruturação fiscal do Império nos Relatórios Ministeriais da Fazenda (1870-1899)

A partir da leitura dos relatórios fazendários observou-se que, em geral, foram três os caminhos apontados pelos ministros. Para alguns ministros da Fazenda deveria ser vedada às assembleias provinciais a possibilidade de criação de impostos, além dos fixados nas leis gerais, devendo a receita provincial ser constituída por taxas adicionais àqueles impostos. Outro grupo defendia a realização de uma discriminação das rendas de forma legal, acentuada e terminante, detalhando-se os impostos gerais e os provinciais. Porém, no interior desse grupo, alguns propuseram que a divisão dos impostos ocorresse entre os já existentes e praticados. Já outro grupo encaminhou uma proposta que trazia em si a criação de novos tributos, com o objetivo de que a repartição tributária não implicasse em perdas significativas para nenhum dos entes.

Dentre os ministros defensores da criação dos impostos adicionais estavam Ângelo Moniz da Silva Ferraz e Francisco Belisário Soares de Souza<sup>11</sup>. O primeiro, nascido em Valença, Bahia, e formado em Direito pela Faculdade de Olinda em 1834, teve o seu auge político quando da indicação pelo Imperador à Presidência do Conselho de Ministros do gabinete conservador, onde acumulou também a pasta da Fazenda. Político com viés mais conservador, durante o comando do Ministério da Fazenda, Ângelo Moniz da Silva Ferraz adotou importantes medidas de restrição às missões e de reformulação dos regulamentos fiscais e tarifas aduaneiras. No tocante à crise financeira e à postura das províncias, o ministro apontou que cada vez mais aumentavam as despesas da administração provincial e que, diante da escassez de recursos, as assembleias provinciais criavam novos impostos que *"suscitavam dúvidas em relação à sua legalidade"* (BRASIL, 1860, pp. 14). Em sua avaliação, o sistema fiscal estaria fadado ao fracasso, mediante a repartição dos impostos estabelecida à época. A solução proposta então passava pela limitação das assembleias provinciais, que só poderiam criar quotas adicionais aos impostos gerais (BRASIL, 1860, pp. 15).

Essa solução também foi apoiada pelo ministro Francisco Belisário Soares de Souza, porém, já na década de 1880, mais especificamente nos anos de 1885 e 1886, sob o gabinete conservador do Barão de Cotegipe. Diante da sobreposição de diversos impostos e das dificuldades financeiras do país, destacou que muitos estudos apontavam para a necessidade de se fixar rendas exclusivas de competência de cada um dos poderes, geral e provincial. Porém, em sua opinião, essa solução, ainda encontrava grandes dificuldades. Defendeu, então, que o Estado não poderia ser privado de qualquer fonte de renda que desejasse, pelo simples fato de ter cedido às províncias. Assim, propôs em seu Relatório a adoção do sistema de impostos adicionais. Através desse sistema se operaria a cobrança dos impostos de importação e exportação pelo Governo geral, com adicionais direcionados as provinciais, sendo a arrecadação simplificada, ou seja, realizada por um único agente. Desta forma, criando um imposto com adicionais provinciais, defendia que a arrecadação fosse feita pelo mesmo agente, tendo um menor dispêndio com mão-de-obra e maior facilidade de pagamento pelo contribuinte.

---

11 Ângelo Moniz da Silva Ferraz e Francisco Belisário Soares de Souza foram Ministros da Fazenda dos gabinetes conservadores respectivamente de 1859 a 1861 e de 1885 a 1888.

Visando maiores informações sobre a sobreposição na cobrança dos impostos de importação e de exportação pelas províncias, o referido ministro emitiu uma circular datada de 23 de outubro de 1884 solicitando aos presidentes de província informações, acerca:

(...) das disposições legislativas provinciais estabelecendo impostos sobre gênero de importação, quais eles sejam, de que modo se faz a sua arrecadação, qual a despesa, e, finalmente, quais os meios sugeridos para que a arrecadação se efetuasse com o menor vexame para o comércio e menor dispêndio para os cofres públicos, até que a assembleia geral tome providências definitivas com relação e eles. (BRASIL, 1885, pp. 119)

Considerando a administração provincial desorganizada, Francisco Belisário Soares de Souza desejava concentrar a arrecadação dos impostos provinciais nas alfândegas e demais repartições gerais. Afirmava que assim que as províncias enviassem as informações solicitadas, apresentaria um plano para a sua arrecadação pelas alfândegas e demais repartições gerais. O ministro realmente acreditava que o que afligia as províncias não era a falta de recursos, mas a falta de ordem e de gestão entre a receita e a despesa apurada.

Não devo concluir esse assunto sem dizer-vos francamente que, em meu conceito, não tanto a falta de renda, como a falta de regra e de ordem no dispêndio do que arrecadam, embaraça as provinciais.

(...) Provinciais a oberadas de déficits, com orçamentos desequilibrados, que só tratam de aumentar despesas improdutivas, sem o menor espírito de economia e de previsão. (BRASIL, 1885, pp. 119)

Já representando o segundo grupo, apoiando a discriminação das rendas de forma legal, detalhando os impostos gerais e provinciais, mas sem a criação de novos impostos, podemos citar os ministros João Alfredo Corrêa de Oliveira e Gaspar Silveira Martins<sup>12</sup>. Este último, membro da elite da fronteira platina, iniciou seus estudos em Pelotas, formando-se bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1856. Representante político da província do Rio Grande do Sul pelo Partido Liberal, Gaspar Silveira Martins defendia o fortalecimento do Parlamento, a limitação da autoridade e do poder do Monarca e a descentralização do poder. Foi ministro da Fazenda no gabinete liberal de Cansanção de Sinimbu. Dentro do cenário político Imperial, o ministro buscava resguardar uma maior liberdade de atuação política e econômica para as províncias, deixando sempre evidente a necessidade de se descentralizar a arrecadação dos impostos. Esse pensamento também era compartilhado por João Alfredo Corrêa de Oliveira, Pernambucano, formado em Direito pela Faculdade de Recife. Ministro da Fazenda e presidente do Conselho de Ministros do gabinete conservador de 1888, João Alfredo Corrêa de Oliveira destacou em seu relatório que sem os impostos de importação e exportação restavam às províncias quase que exclusivamente os impostos diretos, ou seja, restritas devido às limitações impostas pelas leis gerais.

João Alfredo Corrêa de Oliveira reforçou que a questão era complexa e que o estado financeiro das províncias em geral *“é mal; quer por erros administrativos, quer por crises econômicas; quer por calamidades de diversas ordens; quer por todos esses fatores reunidos.”* (BRASIL, 1877, pp. 29) Em seu Relatório, demonstrava uma constante preocupação com a situação financeira das províncias. Preocupava-se com o aumento das despesas das províncias nos últimos anos,

---

12 Gaspar Silveira Martins e João Alfredo Corrêa de Oliveira foram Ministros da Fazenda respectivamente do gabinete liberal de 1878 a 1879, e do gabinete conservador de 1888 a 1889.

sem que, ao mesmo tempo, a receita tivesse acompanhado essa progressão. Como consequência dessa balança desfavorável, destacou os permanentes déficits, o atraso nos pagamentos mais urgentes e a impossibilidade das provinciais realizarem operações vantajosas de crédito. Compreendia, assim, que, de maneira precária e sob pressão dos déficits, as províncias agravaram os impostos então existentes, e/ou estabeleceram novos, o que só aprofundou a crise fiscal no país. Justificou, ainda, que sem os impostos de importação e exportação restavam as provinciais quase que exclusivamente os impostos diretos, com todas as limitações das leis gerais.

Considerando que João Alfredo Corrêa de Oliveira foi um dos últimos ministros da Fazenda do Império, restou a ele fazer um apanhado de todas as soluções já até então propostas por aqueles que ocuparam o cargo, concluindo que “*todas as soluções suscitam dúvidas insolúveis e acarretam gravíssimos inconvenientes*”. (BRASIL, 1887, pp. 28) Porém, algumas certezas tinha o ministro: 1) que a administração provincial reclamava melhoramentos; 2) que as províncias muitas vezes adotavam medidas fiscais contrárias ao interesse do Governo Geral; e 3) que muitas províncias também prejudicaram, visando proveito próprio, as rendas provinciais vizinhas, provocando assim “*medidas odiosas de represália*”. (BRASIL, 1887, pp. 30)

Neste sentido, em tom mais alarmante, o ministro afirmou que o regime de arrecadação tributária estaria em contradição com a ideia capital das instituições políticas brasileiras. Ponderou que nem as províncias poderiam assumir a posição de entidades antagônicas com a comunhão geral, nem conviria existir entre elas tal oposição de interesses que se traduzisse por medidas vexatórias. Desta forma, defendeu a criação de um plano nacional de discriminação das rendas, em que, de fato, fossem incluídas as demandas provinciais e municipais. O ministro temia a adoção de medidas que só salvaguardassem a arrecadação do Estado, o que, certamente, geraria uma forte insatisfação e levantes contra a centralização administrativa. Em suas palavras:

Não me parece possível, por conseguinte, que se tome providência legislativa a respeito da discriminação das rendas provinciais e municipais, sem que ela faça parte de um plano geral de reforma da administração provincial e municipal. Tomar aquela providência no único intuito de salvar a boa arrecadação dos impostos gerais, sem nenhuma atenção aos embaraços que daí promanam para as rendas provinciais, seria uma medida altamente impolítica, e que viria dar razão as reclamações exageradas que se levantam contra a centralização administrativa. O problema é grave, e deve ser encarado com o maior cuidado. O Governo continuará a colher todas as informações que servirem para melhor exame da questão; mas, por enquanto, confia no patriotismo das assembleias provinciais e dos seus delegados e espera que serão enviados todos os esforços para atenuarem os males atuais, e preparar uma solução que concilie todos os interesses. (BRASIL, 1887, pp. 30)

Gaspar Silveira Martins também se direcionava para a necessidade de uma maior harmonia fiscal entre as províncias e o Governo Geral. Para ele, a divisão das rendas entre impostos gerais e provinciais, que havia sido proposta pelo Ato Adicional, teria sido falha por dois motivos: 1) por se limitar a enumerar os impostos gerais; e 2) ao mesmo tempo, por fornecer competência legislativa para legislar sobre arrecadação, alteração e abolição de impostos. Porém, indo além do que viria a ser proposto por João Alfredo Corrêa de Oliveira dez anos depois, Gaspar Silveira Martins elaborou um plano de discriminação das rendas, fazendo uma distinção da matéria que deveria ser tributável por cada ente. Com o objetivo de cessar o conflito gerado pelas invasões provinciais aos impostos de competência da União, assim propôs:

Poder-se-á considerar matéria tributável geral:

1º A Importação;

2º A exportação;

3º A propriedade imóvel;

4º A navegação dos mares territoriais e grandes rios;

5º A viação nas estradas gerais;

6º A transmissão da propriedade imóvel de qualquer espécie a título oneroso;

7º A transmissão da propriedade móvel, consistente em apólices da dívida pública fundada, por título sucessivo ex-testamento, ou ab intestado, ou por doações causa-mortis.

Poder-se-á considerar matéria tributável provincial:

1º A transmissão da propriedade imóvel, somente, e móvel a título gratuito, quer seja por sucessão ex-testamento ou ab intestado; quer seja por doação inter-vivos ou causa-mortis; com exceção da que consistir em apólices da dívida pública nacional fundada;

2º A viação nas estradas provinciais e a navegação por rios internos;

3º A renda provável ou verificada das indústrias e profissões legais;

4º A renda do capital pessoal, avaliada ou pelas despesas sumptuárias ou pelo valor locativo da habitação do contribuinte. (BRASIL, 1877, pp. 79 e 80)

Silveira Martins enfatizou que, uma vez dividida a matéria tributável, não seria mais lícito às assembleias provinciais lançarem impostos sobre as competências gerais, da mesma forma a Assembleia Geral lançar impostos sobre matéria provincial. Do plano exposto acima, as províncias perderiam os seguintes impostos: os diversos impostos de importação e exportação, a décima urbana, a siza dos escravos e do imposto de transmissão causa mortis, lançados por algumas províncias. Por outro lado, a Fazenda Geral perderia a receita do imposto de indústrias e profissões, este cedido às províncias.

Por fim, o ministro também ressaltou que o Poder Legislativo deveria fixar, definitivamente, quais serviços ficariam financeiramente a cargo das províncias e quais deveriam ser subvencionados pela administração geral. Em mais um quadro sugestivo, opinou que as despesas com a força militar, encarregada de auxiliar o serviço policial e com as cadeias, deveriam ser transferidas para a administração geral. Da mesma forma, deveriam ficar a cargo das províncias as despesas com a instrução pública primária, as obras públicas e a iluminação pública. Os impostos municipais teriam tratamento provincial, devendo ser designados pelas assembleias provinciais dentre as matérias tributáveis nesse âmbito.

Por terceiro, representando a última corrente, alinhavam-se as posições dos ministros João Lustosa da Cunha Paranaguá e Lafayette Rodrigues Pereira<sup>13</sup>, defendendo a realização de uma discriminação das rendas, porém com a criação de novos tributos. O primeiro, natural do Piauí, formou-se pela Faculdade de Direito de Olinda em 1846. O Marquês de Paranaguá, então Visconde de Paranaguá, assumiu a Presidência do Conselho de Ministros do gabinete liberal de 03 de julho de 1882, tendo como plataformas política a descentralização da administração

13 João Lustosa da Cunha Paranaguá e Lafayette Rodrigues Pereira foram Ministros da Fazenda, respectivamente, dos gabinetes liberais de 1882 a 1883 e de 1883 a 1884.

nas províncias e municipalidades, o melhoramento da instrução pública, a emancipação dos escravos, a proibição do tráfico interno de escravos, o equilíbrio orçamentário, o resgate do papel-moeda e uma regularização da política cambiária.

Para o ministro da Fazenda este era um dos assuntos de maior ponderação, e que instava por imediatas providências. Procrastinar a sua solução agravaria as dificuldades da situação econômica do país e justificaria as queixas que, há muitos anos, levantavam as províncias contra os poderes gerais. Acreditava que o justo equilíbrio entre receita e despesa provincial era condição indispensável para que se convertessem em realidade as “*aspirações das provinciais à fecundação das fontes de riqueza e o desenvolvimento das suas forças vivas*”. (BRASIL, 1882, pp. 13)

O ministro Visconde de Paranaguá advogava que a arrecadação das províncias não estava compatível com as suas despesas. Reputava que o Governo mantinha as províncias em um estado de contínua dependência, “à mercê do auxílio dos poderes gerais.” (BRASIL, 1882, pp. 13) Afirmava também que as provinciais tinham como única fonte de renda a lavoura e que, no silêncio do Ato Adicional, que não lhes proibia a taxaço da exportação, as províncias passaram a impor 5% adicionais do dízimo de exportação. Desta forma, posicionava-se favoravelmente para que as assembleias provinciais legislassem sobre o imposto de exportação, mas colocava-se contrariamente a qualquer cobrança provincial pelo imposto de importação, esse sim devendo ser unicamente destinado ao Governo Geral.

De uma maneira geral, o Visconde de Paranaguá enxergava o quadro das competências tributárias do país como algo defeituoso, ainda amarrado ao sistema português, e exclusivamente dependente das receitas do comércio exterior, ou seja, os tributos sobre importação e exportação. Assim, para o fim de rever a legislação que regulamentava a cobrança das rendas gerais, provinciais e municipais e propor as medidas tendentes a melhorar as divisões e classificações das rendas, o ministro Paranaguá, nomeou uma comissão<sup>14</sup>, incumbindo-a de apresentar um projeto a ser submetido ao Poder Legislativo. A referida comissão, considerando a situação econômica do país, reconheceu que as províncias, na deficiência absoluta de matéria tributável, viram-se forçadas a avançar sobre a importação.

Neste sentido, como solução, propôs a Comissão que o Governo Geral cedesse dois de seus mais rentosos impostos às províncias, quais fossem, o imposto de indústrias e profissões e o imposto de transmissão de propriedade. E para suprir esse déficit no orçamento do Governo Geral, deveria o mesmo reunir em uma só as diversas formas do imposto sobre a renda, aproximando-se, o mais possível, do *income-tax*, por ele considerado um dos mais poderosos elementos da receita na Inglaterra. A referida Comissão propôs também, em paralelo, (i) que se elevasse de 1/10% a 1% a taxa de doações *inter vivos* e a da transmissão de propriedade por título sucessivo, em linha reta; (ii) que se mantivesse a competência legislativa provincial sobre o imposto de exportação; e (iii) que a subvenção paga pelo Tesouro para auxiliar a despesa com a força policial nas províncias, deveria cessar.

Para o ministro, o projeto elaborado teria como fim melhorar a divisão e classificação das rendas gerais provinciais e municipais, de modo que as províncias pudessem equilibrar seus orçamentos, e evitar assim os conflitos latentes existentes sobre a questão. Esse parecer também

---

14 Comissão composta pelo Procurador Fiscal do Tesouro conselheiro João Cardoso de Menezes e Souza, Diretor Geral das Rendas Públicas conselheiro Manoel Pinto de Souza Dantas Filho, Inspetor da Alfândega da Corte conselheiro Carlos Americo de Sampaio Vianna, Administrador da Recebedoria do Rio de Janeiro Bernardino José Borges, 1º escrivão do Tesouro Joaquim Isidoro Simões, e por avisos posteriores o Honório Augusto Ribeiro e o oficial do Contencioso bacharel Antônio Frederico Cardoso de Menezes e Souza.

foi encaminhado ao Conselho de Estado, tendo sido pautada a sua análise no dia 07 de agosto de 1883. À época acharam-se presentes na discussão os seguintes Conselheiros: Visconde de Muritiba, Paulino José Soares de Souza, Jerônimo José Teixeira Júnior, Joaquim Raimundo de Lammare, Visconde de Bom Retiro, Visconde de Paranaguá, Manoel Pinto de Souza Dantas, Martim Francisco Ribeiro de Andrada, José Caetano de Andrade Pinto, João Lins Vieira Cansação de Sinimbu, Conde d'Eu e José Bento da Cunha e Figueiredo.

Visconde de Paranaguá, agora já ocupando o cargo de Conselheiro do Estado, foi o único que se manifestou, favoravelmente, ao projeto elaborado pela comissão. Ao proferir o seu parecer, reforçou que a questão da classificação e divisão das rendas era um dos pontos mais difíceis da existência política nacional, e que ainda não havia sido solucionada:

Não obstante, as Províncias, cujas faculdades e encargos foram ampliados pelo Ato Adicional, ficaram mal aquinhoadas. As queixas continuaram repercutindo na imprensa e nas Assembleias Provinciais, e afinal traduzindo-as em continuadas invasões, de que dão testemunho quase todos os orçamentos provinciais. E, pois, é da maior urgência para os Poderes do Estado atender a tão justos reclamos, não procrastinando a solução de uma questão vital que pode ter consequências desastrosas." [Grifos nossos] (BRASIL, 1880 – 1884, Vol. X, pp. 109)

Enfatizando a necessidade premente de socorrer as províncias através de uma discriminação e melhor divisão das rendas, Paranaguá defendia uma reforma administrativa objetivando "afrouxar" os laços da União. Para o Conselheiro, o processo de descentralização das rendas e de alguns serviços importantes era visto como medida fundamental para manutenção do regime. Mesmo destacando os inconvenientes da criação do imposto de renda, pontuou que, em seus cálculos, em dois ou três anos já traria um orçamento de 6.000:000\$000.

Por sua vez, os outros 11 Conselheiros posicionaram contrariamente ao projeto da comissão. Visconde de Muritiba e Paulino José Soares de Souza rejeitaram a sugestão de criação de novos impostos, argumentando que a arrecadação seria relativamente insignificante, além do imposto de renda ser "*impopularíssimo*" e "*de difícil arrecadação*". Esse último Conselheiro ainda acrescentou que não caberia a União "*indenizar*" os desfalques orçamentários ocasionados pela revogação de leis que autorizava impostos de importação, bem como não seria o caso de prestar socorro às províncias por motivos "*extraordinários e imprevistos*". Como sugestão para a crise financeira suscitou a possibilidade do aumento do imposto sobre o sal, mercadoria que reputou como indispensável à alimentação, bem como do aumento do imposto sobre os fósforos. De todo modo, concluiu o parecer opinando ser desnecessária a criação de novos impostos ou mesmo da agravação dos já existentes. Em resumo, defendeu o melhoramento da arrecadação e da fiscalização dos impostos já existentes.

O Conselheiro Visconde do Bom Retiro também ressaltou a possibilidade de uma maior taxação do fumo, do sal, dos fósforos e sobre a água. Martim Francisco Ribeiro de Andrada também lembrou a possibilidade de taxação de joias, luvas, vinhos finos e outros gêneros e objetos de luxo. Manuel Pinto de Souza Dantas também pontuou a necessidade de se reduzir despesas. E, por fim, o Conselheiro Conde d'Eu destacou que não lhe parecia justo que o mesmo contribuinte pagasse o imposto predial e o imposto de indústrias e profissões, conjuntamente, com o imposto de renda. Assim, excetuando esse grupo, bem como os funcionários e pensionistas do Estado, que já sofriam descontos, entendia que a renda proveniente da criação desse imposto seria ínfima.

Os motivos foram diversos, mas a maioria dos conselheiros se posicionou contrariamente tanto à criação do imposto de renda, sob a competência do Governo Central, quanto à concessão dos impostos de transmissão de propriedade e de indústrias e profissões às províncias<sup>15</sup>. Como retrato da resistência, o Conselheiro Paulino José Soares de Souza, em seu parecer, reforçou que a solução para essa questão não estaria nem na criação de novos impostos e nem em uma nova discriminação das rendas, mas na criação de impostos adicionais às províncias, conforme defendido pelos ministros da primeira corrente, Ângelo Moniz da Silva Ferraz e Francisco Belisário Soares de Souza.

Senhor. Não posso aconselhar a V. Majestade Imperial a aprovação do projeto da comissão encarregada de rever e classificar as rendas gerais, provinciais e municipais do Império por não me parecer verem as suas disposições concebidas de modo que fiquem acautelados os inconvenientes da situação financeira.” (BRASIL, 1880 – 1884, Vol. X, pp. 89)

“[...] o que julgo indispensável é fixar uma norma de proceder invariável no meio das incertezas atuais para determinar por uma vez o regime financeiro das províncias de modo que as respectivas Assembleias tenham mais ação e franqueza no exercício de tão importante atribuição. Em todo caso e para evitar conflitos e não tornar odiosa a tutela do Poder Geral convém que permitidos os impostos adicionais, se arbitre previamente com relação a todos ou aos que assim se entender, a porcentagem máxima das adições que as Assembleias poderão decretar.” (BRASIL, 1880 – 1884, Vol. X, pp. 92)

Na opinião do referido conselheiro a melhor solução para a crise fiscal-financeira do Império brasileiro deveria ser resolvida através da constituição de taxas adicionais para a composição das rendas provinciais. Assim, o Conselho de Estado acabou vetando a tentativa de reforma fiscal empreendida por Paranaguá, deixando de dar direcionamentos a um ponto crucial para a sustentação do Império.

No ano seguinte, 1883, o ministro Lafayette Rodrigues Pereira informou à Assembleia Geral Legislativa que se encontrava em anexo ao seu Relatório os pareceres dos membros do Conselho de Estado, para se manifestarem sobre o relatório e projeto de lei apresentado pela Comissão encarregada de rever e classificar as rendas gerais, provinciais e municipais do Império.

Lafayette Rodrigues, mineiro, formado em Direito pela Faculdade de São Paulo, a convite do Imperador, organizou o gabinete liberal do qual era o presidente do Conselho e ministro da Fazenda. Assim como o ministro Visconde de Paranaguá e como seu sucessor, concordava que as despesas públicas cresciam muito além do limite orçamentário, sendo o déficit constante e agravado a cada ano. Para além das medidas propostas pela Comissão organizada pelo ministro Paranaguá, Lafayette Rodrigues sugeriu: (i) que a propriedade territorial cultivada, a mutação da propriedade móvel, o fumo e outros artigos poderiam se constituir matéria tributável; (ii) que o imposto de indústria e profissões precisava de uma revisão, na medida em que havia profissões não tributadas e outras mal classificadas; e, por fim, (iii) que poder-se-ia elevar a tarifa aduaneira em relação a gêneros exóticos, consumidos por classes altas.

15 Ver GONÇALVES, Priscila Petereit de Paola (2014). *Os primeiros passos do leão: Os debates políticos para a criação do imposto de renda no Brasil (1889-1922)*. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – PPGSD, Universidade Federal Fluminense.

O tema era sensível e de grande repercussão. O ministro João Lustosa da Cunha Paranaguá chegou a alertar que o assunto trazia à tona também as aspirações provinciais de descentralização política e administrativa, sugerindo outras medidas, que dependiam, inclusive, de uma reforma constitucional. É patente que os recursos financeiros que garantiram a centralização política no Império brasileiro tinham como base os impostos de importação e exportação, e, conseqüentemente, uma forte dependência do comércio exterior. Mas, para além de uma frágil base tributária, tem-se que o cerne do problema fiscal Império envolvia o debate em torno de uma discriminação das rendas equilibrada, clara e efetiva entre as províncias e o Governo Central.

#### 4. Considerações Finais

Os relatórios permitiram perceber algumas das linhas de soluções propostas pelos ministros da Fazenda no período. Em síntese, uma tendência foi identificada nos relatórios dos Ângelo Moniz da Silva Ferraz e Francisco Belisário Soares de Souza, ministros dos gabinetes conservadores respectivamente de 1859 a 1861 e de 1885 a 1888, que propunham a criação de impostos e quotas adicionais. Ambos identificavam como questão grave a cobrança de tributos provinciais adentrando competências do Governo Central, e propunham a delimitação de competências provinciais em dependência ao Governo Central, sob o argumento da simplificação no recolhimento de tributos.

Uma segunda tendência agrupou Gaspar Silveira Martins e João Alfredo Corrêa de Oliveira, ministros respectivamente do gabinete liberal de 1878 a 1879, e do gabinete conservador de 1888 a 1889. Ambos propunham que a crise fiscal seria solucionada através de uma melhor discriminação das rendas, feita através de dispositivos legais, e sem criação ou majoração de tributos. Ambos enfatizavam que tal discriminação precisava contemplar as necessidades das províncias e dos municípios, sem incorrer no que consideravam equívoco de apenas discriminar as competências para o Governo Central.

A terceira tendência alinhou as posições de João Lustosa da Cunha Paranaguá e Lafayette Rodrigues Pereira, ministros respectivamente dos gabinetes liberais de 1882 a 1883 e de 1883 a 1884. Seu ponto em comum estava na propositura de melhor discriminação das rendas, passando também por novos tributos.

Uma problemática que se mostrou comum nos relatórios foi o conflito entre a autoridade central e as províncias. Trata-se, claro, de conflito marcante na história política do país, resumido enquanto embate entre centralização ou descentralização política. Os pontos abordados aprofundaram essa questão geral, mostrando as finanças públicas enquanto temática que traduz e motiva os embates políticos centrais. A discriminação das rendas era já tema antigo, mas que permanecia sem solução ao fim do período imperial brasileiro, mesmo após o desafio de se estruturar um país.

Aliás, a questão apareceu exatamente após e talvez em decorrência da estruturação do país. Ou seja, para mais que simples manifestação de um problema maior, retratava um problema em si, formulado em condições específicas. Os atritos entre poder central e poderes provinciais não eram apenas atritos localizados, mas eram estruturantes do regime político. O mesmo ocorria com a sobreposição de tributos, o que revela arranjos realizados para que as províncias pudessem se custear, mesmo que invadindo a competência de tributos do governo central. O conflito não era exatamente pontual, mas estrutural do regime.

As despesas públicas formam outro ponto interessante, pois percebe-se onde o Estado alocava seus recursos e quais eram as áreas destacadas nos relatórios. Não só crescia a despesa pública, como se concentrava no incremento aos serviços e obras públicas, como estradas de ferro, subvenção a companhias de navegação, correios, telégrafos, colonização e terras públicas, saúde pública, instrução pública, secas. Esses são elementos que formaram as condições para se debater a crise fiscal e financeira, tal qual foi debatida. Ora, não se tratavam mais de questões que pudessem ser direcionadas através de empréstimos para fundar e estruturar um país nascente. O desafio era outro, consistia em expandir e interiorizar infraestrutura, ofertar serviços públicos, direcionar ocupação do território, enfim, manter a regularidade da estrutura política do país, para além de construí-la. Ou seja, as regras para angariar e destinar recursos precisavam ser definidas, e de forma estável.

As finanças públicas não poderiam mais ser resolvidas apenas por políticos ou por atos de políticos, mas passavam a constituir questão de política, no sentido de demandar políticas perenes. A questão financeira se politizava nesse sentido. Possivelmente seria regularizada em moldes de política financeira, até ser juridicizada, ou seja, submetida a regras jurídicas. Parece ser essa a percepção nos relatórios abordados.

Por fim, cabem algumas reflexões sobre o tema como um todo. Não havia à época um Direito Financeiro, muito menos um Direito Tributário. As discussões ocorriam como Direito Público, eventos de discussão não exclusivamente jurídica, pois não pretendiam normatizar nem conflito nem soluções. As correntes que propunham uma discriminação das rendas mais equilibrada eram as que mais se aproximavam a uma solução que estabelecesse critérios, ou seja, referenciais jurídicos que escapassem à fluidez de eventos políticos isolados e sem regramento.

Essas correntes parecem retratar o tom geral em que os debates deixaram de ser apenas políticos, para começarem a se especializar. Em parte, assim, os relatórios mostram maior especialização e maior consolidação da construção do Estado. Por mais que as definições fossem mais políticas e quase que não jurídicas, percebe-se o início de uma conversão dos termos do debate, para juridicizar a política. Os relatórios, assim, mostravam os elementos iniciais para uma teoria da tributação ou uma teoria das finanças públicas que nunca veio a ser formulada enquanto tal no país, mas que estava presente, de alguma forma, no pensamento daqueles ministros.

## Referências Bibliográficas

- BRASIL (1880-1884). Senado Federal, Atas do Conselho de Estado, Terceiro Conselho de Estado, 1880 - 1884, Vol. X.
- BRASIL (1870 a 1889). Ministério da Fazenda. Relatório do Ministro da Fazenda 1870 a 1889. Disponível em: <http://www.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>.
- BUESCU, Mircea (1984). *História administrativa do Brasil: Organização e administração do Ministério da Fazenda do Império*. Coordenação de Vicente Tapajós. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público.
- CORVAL, Paulo Roberto dos Santos (2019). *A Questão Financeira: O desenvolvimento das finanças públicas na passagem do Império à República (1850-1906)*. RJ: CED.

CARREIRA, Liberato de Castro (1889). *História Financeira e Orçamentária do Império no Brasil desde a sua fundação*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

COSTA, Wilma Peres (2003). Do domínio à Nação: impasses da fiscalidade no processo de Independência. In: JANCSÓ, István (org.). *A formação do Estado e da Nação Brasileira*. São Paulo: Hucitec.

\_\_\_\_\_ (2020). Finanças e Construção do Estado: fontes para o estudo da história tributária do Brasil no século XIX. *América Latina en la Historia Económica*, Ciudad de Mexico, v. 15, n.13/14.

\_\_\_\_\_ (2020). *Cidadãos e Contribuintes*. Rio de Janeiro: Alameda.

\_\_\_\_\_ (1996). *A espada de Dâmocles – O exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império*. São Paulo: Hucitec/UNICAMP.

DOLHNIKOFF, Miriam (2005). *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo.

GONÇALVES, Priscila Petereit de Paola (2014). *Os primeiros passos do leão: Os debates políticos para a criação do imposto de renda no Brasil (1889-1922)*. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – PPGSD, Universidade Federal Fluminense.

Data de recebimento: 11/05/2022

Data de aprovação: 27/06/2022