



FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - PPGECO

FRANCIS PAULO DIAS DE ALMEIDA

**FINANÇAS PÚBLICAS DO IMPÉRIO (1822-1889): A FRÁGIL E LENTA EVOLUÇÃO
FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO**

Brasília, DF
2022



Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Economia Ciências (ECO)
Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGECO)

FRANCIS PAULO DIAS DE ALMEIDA

Finanças públicas do Império (1822-1889): a frágil e lenta evolução fiscal do estado brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Deborah Oliveira Martins Reis

Linha de pesquisa: Área de Concentração em Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Brasília, DF
2022

Universidade de Brasília – UnB

Reitora:

Prof.^a Dr.^a Márcia Abrahão Moura

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Enrique Huelva Unternbäumen

Decano de Pós-Graduação:

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias:

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis:

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Prof.^a Dra. Marina Delmondes de Carvalho Rossi

TERMO DE APROVAÇÃO

FRANCIS PAULO DIAS DE ALMEIDA

FINANÇAS PÚBLICAS DO IMPÉRIO (1822-1889): A FRÁGIL E LENTA EVOLUÇÃO FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovado em:

Comissão Avaliadora:

Prof.^a Dr.^a Deborah Oliveira Martins Reis
Departamento de Economia – UnB
(Presidente da Banca)

Prof.^a Dr.^a Ana Carolina Pereira Zoghbi
Departamento de Economia – UnB
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Raphael Almeida Videira
PUC-SP
(Examinador Externo)

BRASÍLIA-DF, 2022

DEDICATÓRIA

Às minhas amadas Paula e Manu.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jandira e Francisco. Valorizar nossas raízes é reconhecer o que somos graças a nossa essência.

Aos irmãos, Fernando, Geovani, Jean e Joise. Não há herança maior que uma família unida.

Aos amigos: Aline, Alisson, Bruno, Fernando Duarte, Helen, Josy, Layane, Lorena, Luciano, Luiz Antunes, Pedro, Régio, Tâmara e Talita. O verdadeiro amigo ama em todos os momentos e se torna um irmão em tempos de aflição.

Aos amigos: Luiz Kikuchi e Mark Santana. O sucesso vem do trabalho em equipe. Não somos nada sozinhos.

RESUMO

Este estudo busca revisitar a história econômica brasileira com enfoque no período imperial analisando a evolução de sua fiscalidade, a formação de seu confuso e ineficiente sistema fiscal, a busca pelo equilíbrio das contas públicas com a implementação do Orçamento – em bases constitucionais – as reformas liberais empreendidas nas instituições públicas e o decorrente fracasso desses esforços que resultou em endividamento – interno e externo – e protelou o desenvolvimento econômico do Estado recém-independente. Primeiramente, as tensões sociais que motivaram a independência, ao mesmo tempo em que tangenciavam plena autonomia do Brasil para arrecadar suas próprias receitas, exigiam que os governantes utilizassem esses recursos de forma mais eficiente e sem abusos, no entanto, as transformações econômicas aguardadas pelo tecido social após a independência transcorreram de forma demasiadamente lenta e gradual. Desde a Abertura dos Portos em 1808 até o Ato Adicional de 1834, o sistema tributário brasileiro praticamente não sofreu alterações, apesar da promulgação da Constituição em 1824, dois anos após a Independência. A multidão de impostos que formaram o sistema tributário imperial, herança do período colonial, se notabilizou pelo seu caráter centralizador em relação às províncias, além privilegiar concretamente os interesses das elites proprietárias de terras e escravos num arranjo institucional com vistas a equacionar a resistência que estes tinham à taxação de suas propriedades e fortunas. Posteriormente, buscamos entender qual o papel das reformas liberais empreendidas na década de 1830 na estrutura arrecadatória e qual o impacto resultante nas receitas nacionais, a conflituosa adoção – mediante imposição Constitucional – do orçamento público como modelo institucional de controle dos gastos do Estado com vistas a combater o déficit público e o endividamento. Por fim, evidenciamos que a missão dos governantes brasileiros no período imperial era verdadeiramente complexa: manter-se equilibrado no processo de consolidação territorial e estruturação de um Estado “gigante pela própria natureza” com instituições arcaicas, rendas limitadas e gastos crescentes. Não há como negar que o Brasil buscou o “equilíbrio” fiscal de suas contas, mas se tornou refém de seus movimentos “equilibristas”, fracassando em equacionar os gastos públicos na construção de um Estado, mediante a provisão das receitas necessárias com intuito de não se tornar prisioneiro do endividamento.

Palavras-chave: Brasil Império, Finanças públicas, Orçamento, Receitas, Despesas, Dívida Pública.

ABSTRACT

This research seeks to revisit the Brazilian economic history with a focus on the imperial period by analyzing the evolution of its taxation, the formation of its confusing and inefficient tax system, the search for balanced public accounts with the implementation of the budget – on constitutional grounds – the liberal reforms undertaken in public institutions and the resulting failure of these efforts that resulted in indebtedness – internal and external – and delayed the economic development of the newly independent state. First of all, the social tensions that motivated independence, while tangential to Brazil's full autonomy to collect its own revenues, required the rulers to use these resources more efficiently and without abuses, however, the economic transformations expected by the social fabric after independence occurred too slowly and gradually. Since the Opening of the Ports in 1808 until the Additional Act of 1834, the Brazilian tax system practically did not change, despite the promulgation of the Constitution in 1824, two years after Independence. The multitude of taxes that formed the imperial tax system, an inheritance from the colonial period, was notable for its centralizing character in relation to the provinces, besides concretely privileging the interests of the landowning and slave-owning elites in an institutional arrangement with the purpose of solving their resistance to the taxation of their properties and fortunes. Subsequently, we seek to understand the role of the liberal reforms undertaken in the 1830s in the tax collection structure and the resulting impact on national revenues, the conflicting adoption - through Constitutional imposition - of the public budget as an institutional model to control state spending in order to combat public deficit and indebtedness. Finally, we show that the mission of Brazilian leaders in the imperial period was truly complex: to keep balanced in the process of territorial consolidation and structuring of a "giant by nature" state with archaic institutions, limited incomes and growing expenses. There is no denying that Brazil sought fiscal "equilibrium" in its public accounts, but became hostage to its "tightrope walkers", failing to equate public spending in the construction of a nation state by providing the necessary revenues to avoid becoming a prisoner of debt.

Keywords: Brazil Empire, Public Finance, Budget, Revenues, Expenditures, Public Debt.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Constituições brasileiras e tipos de orçamento.....	23
Tabela 2 - Divisão das rendas de tributos entre Real Erário e Donatários de Capitanias no Século XVII.....	26
Tabela 3 - Evolução da Dívida Interna Fundada no Império (em conto de réis)	38
Tabela 4 - Serviços da dívida interna e externa nos orçamentos brasileiros 1828-1889 (em contos de réis)	38
Tabela 5 - Diversas condições dos empréstimos levantados pelo Brasil em Londres, desde o ano de 1824	39
Tabela 6 - Principais produtos exportados pelo Brasil: 1821-1850 (em % do total)	44
Tabela 7 - Evolução da dívida fundada do Império (em mil réis).....	51
Tabela 8 - Estimativas de taxa de crescimento anual de população, PIB total e per capita, 1850-1890 (três fontes alternativas) em %	51
Tabela 9 - Comparação internacional de rendas per capita em dólares internacionais de Geary-Khamis: 1820/2008	53
Tabela 10 - Receitas e despesas do Império do Brasil, 1821-1824, em réis	58
Tabela 11 - Receitas e Despesas do Império (1822-1889) em contos réis.....	65
Tabela 12 - Participação relativa do Rio de Janeiro e das outras alfândegas na renda alfandegária total (1840-1889) (%).....	70
Tabela 13 - Receita Fiscal do Império e sua procedência (1823-1888) em médias quinquenais (contos de réis)	71
Tabela 14 - Receita por nível de governo Brasil x Estados Unidos (%)	72
Tabela 15 - Produto de algumas rendas urbanas do Rio de Janeiro (1841-1850) em mil réis	73
Tabela 16 - Brasil, governo central. Receita fiscal e sua procedência (1823-1888) (%)	74
Tabela 17 - Porcentagem sobre valor das Exportações 1821-1881 (%).....	76
Tabela 18 - Receitas Provinciais Século XIX (1823-1888)	77
Tabela 19 - Principais itens da receita interna 1870-1889 (%).....	79
Tabela 20 - Despesas Imperiais em 1811 (em réis).....	81
Tabela 21 - Arrecadação Erário Régio 1810-1811 (em contos de réis)	81
Tabela 22 - Dívida flutuante do Brasil, 1821-1822-1823, (em réis)	83

Tabela 23 - Receita, Despesa e Déficit do governo Imperial, 1823 a 1845/46 (em 1.000 contos)	85
Tabela 24 - Resultado Primário do Governo Imperial, 1844/45 a 1869/70 (em contos)	86
Tabela 25 - Resultado Primário do Governo Imperial, 1870/71 a 1889 (em contos).....	88
Tabela 26 - Serviços da dívida interna e externa nos orçamentos brasileiros, 1828-1889 (em contos de réis).....	93
Tabela 27 - Serviço da dívida como percentagem do Orçamento, 1850-1895.....	95
Tabela 28 - Empréstimos realizados pelo Império, 1822-1830 (em libras)	95
Tabela 29 - Valores da dívida pública no Império do Brasil (1831-1860).....	97
Tabela 30 - Empréstimos realizados pelo Império, 1830-1857 (em libras)	99
Tabela 31 - Empréstimos realizados pelo Império, 1858-1889 (em libras)	100
Tabela 32 - Percentual dos juros da dívida sobre a receita (1840-1889) em mil-réis	105
Tabela 33 - Endividamento dos países latino-americanos (1888).....	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Exportações brasileiras 1650 - 1830	45
Gráfico 2 - PIB real em bilhões de reais de e fatos históricos: 1820-1900	52
Gráfico 3 - Procedência das receitas imperiais, 1823-1888	75
Gráfico 4 - Despesas com salários no Império: 1843 – 1889 (em contos de réis)	87
Gráfico 5 - Dívida pública interna e externa do Império do Brasil (1822-1840) em contos de réis	98
Gráfico 6 - Câmbio Pence / Mil-réis	102
Gráfico 7 - Dívida pública interna e externa do Império do Brasil (1840-1889) em contos de réis	104
Gráfico 8 - Estoque da dívida externa, 1824-1889 (em £ 1.000)	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PIB – Produto Interno Bruto

CF – Constituição Federal

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

IVC - Vendas e Consignações

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	FINANÇAS PÚBLICAS	18
2.1.	Orçamento Público	18
2.2.	A tributação no Brasil	24
2.3.	A Dívida Pública.....	33
3.	ASPECTOS ECONÔMICOS DO BRASIL IMPERIAL	42
4.	A EVOLUÇÃO DA FISCALIDADE NO BRASIL.....	55
4.1.	A perspectiva do Orçamento.....	55
4.2.	A perspectiva das Receitas.....	66
4.3.	A perspectiva das Despesas	80
4.4.	A perspectiva da Dívida.....	89
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
	REFERÊNCIAS	111
	ANEXOS	116

1. INTRODUÇÃO

O interesse do brasileiro sobre as finanças públicas é algo muito natural. Assunto sempre diário nos jornais matutinos, longas *resenhas* nos bares, rápidas conversas na rua ou na fila do pão... Quase sempre o tema surge por alguma raiva ou indignação, fruto de uma má-versarão aqui, de um desvio acolá ou até mesmo um escândalo da moda: o famigerado “*orçamento secreto*”.

Em geral, o que se constata é inevitavelmente um enorme desconhecimento do “*cidadão médio*” acerca de um tema tão caro a população em geral, principalmente os de menor poder aquisitivo, e que impacta de forma direta todos os aspectos da administração financeira do país e reflete na qualidade de vida do brasileiro.

Segundo Carrara (2016), as finanças públicas e seu respectivo estudo são constituídos por um agrupamento de ideias que reúne, não só o regime jurídico de natureza fiscal, mas também a sua efetiva manifestação nas sociedades, receitas e despesas, sistemas de cobrança, eficiência fiscal e claro as pressões fiscais sobre a sociedade. Assim, quando se fala em finanças públicas, o arcabouço de temas relevantes que se complementam e compõe sua doutrina é vasto e complexo, exigindo-se sempre um exercício de dedicação e conhecimento técnico.

Este trabalho busca resgatar esse conhecimento, em seu início, um tanto quanto “obscuro” no Império e que reverbera nos dias atuais, na forma como entendemos as práticas fiscais dos governantes atuais, buscando na construção do orçamento público brasileiro, da forma de tributação do povo, entender as raízes das mazelas que afligem os menos favorecidos da nossa sociedade.

O momento social que o Brasil atravessava em 1822, que posteriormente veio a eclodir no movimento pela Independência, guardava relação com a vontade que os brasileiros nutriam por autonomia na arrecadação tributária e aplicação desses recursos em terras nacionais, além de não mais serem obrigados custear as mordomias da monarquia portuguesa. Após a proclamação da Independência, o Brasil então toma as rédeas do seu destino, mas não altera em quase nada o modelo tributário em vigor desde o reinado de D. João VI. A grande multidão de impostos continuou mesmo após as reformas do período regencial, marcado pela centralidade e a continuidade da tributação excessiva sobre o consumo e a relutância das elites que garantiam a governabilidade em se tributar renda e propriedade.

Schumpeter (1918, p.149) afirma que a história fiscal de um povo é, antes de tudo, uma

parte essencial de sua história geral, exercendo influência da formação direta das necessidades e das políticas fiscais dos Estados, no desenvolvimento de sua economia, cultura, influenciando a vida da sociedade como um todo.

Dentro desse contexto de formação e estruturação do Estado, os ideais liberais já populares na Europa ganham força também no Brasil, surgindo as discussões sobre uma melhor gestão dos recursos públicos. Existia uma forte vontade dos políticos brasileiros, eleitos representantes populares e reunidos em 1823 para confecção da primeira Constituição do Brasil, de equilibrar as contas nacionais, equalizar receitas e despesas, abrindo caminho para a propositura da lei orçamentária, fato que só foi concretizado com os artigos 170, 171 e 172 da Constituição outorgada pelo imperador D. Pedro I em 1824. No entanto, o desafio dos governantes continuava: como manter-se equilibrado no processo de consolidação territorial e estruturação de um Estado “*gigante pela própria natureza*” com instituições arcaicas, rendas limitadas e gastos crescentes?

Apesar do orçamento público, hoje no Brasil, estar solidificado como uma importante ferramenta de controle e de planejamento financeiro e das atividades do Estado (*Orçamento-programa*), nos tempos imperiais esse reconhecimento não existia. A falta de um orçamento, ou precariedade dele, veio a produzir um sério desequilíbrio fiscal e conseqüentemente o aumento da dívida pública preconizada por empréstimos, no caso dívida da externa, e de emissão de títulos e moeda, no caso da dívida interna.

Como os governantes do Brasil conduziram as finanças no período imperial? Onde buscaram recursos financeiros para cobrir os déficits fiscais da estruturação do Estado? De que maneira lidaram com o endividamento público causado pelas suas escolhas? Quanto custou ao Brasil sua “Independência”?

Desde a independência, o Brasil se viu em situação financeira complicada, com uma dívida interna crescente – herança da monarquia portuguesa – e necessidades urgentes inadiáveis e intransferíveis. Os tomadores de decisão recorreram a empréstimos externos para cobrir os déficits das contas públicas e dar um “fôlego” na penúria financeira em que se encontravam os cofres nacionais. Naquele momento, arrecadação era arcaica e insuficiente para fazer frente às despesas inerentes à consolidação e estruturação do um novo Estado.

Com base nas alternativas de financiamento que dispunha o Brasil na ocasião de sua independência – diante de gastos necessários e parcas arrecadações – esta pesquisa se propõe a

entender as razões que levaram os governantes a tomarem as decisões de provimento financeiro do Estado e que impactaram na dívida que sucedeu esses movimentos estratégicos.

Revisitando a história econômica brasileira, com especial foco no período imperial, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a evolução fiscal do Brasil em seus principais aspectos: arrecadação e carga tributária, despesa e dívida pública e o estabelecimento do orçamento. Como objetivos específicos, este trabalho busca: contextualizar com números – considerando também os aspectos sociais – a economia imperial e seus desafios; discutir o modelo fiscal/orçamentário do império; estudar os fundamentos da carga tributária vigente durante o Império; identificar fatos que exigiram dispêndios de recursos maiores que os valores obtidos com a arrecadação de impostos e tributos; apresentar os fatores que ensejaram o aumento exponencial do endividamento, interno e externo do Brasil.

A atual conjuntura econômica brasileira reforça que o equilíbrio das contas públicas é fundamental na busca de um Estado fiscalmente responsável. Efetivamente, uma nação que pretende manter-se vigilante contra o excesso de gasto público ao mesmo tempo em que não se furta ao dever de prover dignidade aos seus cidadãos, conhecer os movimentos do passado – erros e acertos – desenvolve o entendimento das ações presentes no sentido de conter os avanços do endividamento público.

Definitivamente, a condução consciente da fiscalidade de um Estado é vital para o seu crescimento e desenvolvimento, parte de sua organização e planejamento para o futuro. Assim sendo, esta pesquisa se justifica por apresentar de forma contextualizada os fatos históricos do período imperial e sua busca por equilíbrio fiscal, implementação do orçamento público, construção de sua carga tributária e evolução do endividamento. Com efeito, o estudo das práticas financeiras do passado, mostra-se relevante para o aperfeiçoamento das políticas públicas e melhor direcionamento do uso do dinheiro público, com vistas ao atendimento das necessidades do cidadão.

Acerca dos procedimentos metodológicos, esta pesquisa examinou qualitativamente diversos trabalhos científicos com intuito de analisar, sob uma perspectiva objetiva, as características formadoras das finanças públicas brasileiras no contexto imperial e seu desenvolvimento histórico-institucional até o surgimento da República. Apesar de alguns dados históricos serem, em determinados momentos limitados ou imprecisos, o trabalho dos historiadores econômicos brasi-

leiros nos permite analisar os acontecimentos do período imperial com riqueza de dados e informações passíveis de conclusões embasadas e estruturadas.

2. FINANÇAS PÚBLICAS

2.1. Orçamento Público

Historicamente as finanças governamentais sempre foram confundidas com os gastos particulares do soberano da vez, o qual era tido como o próprio Estado. Contudo, a evolução natural das finanças públicas rompeu gradativamente com esse modelo de gastos de governo. O crescimento do Estado e das atividades econômicas desenvolvidas pelos cidadãos deflagrou a importância de se organizar para arrecadar receitas e dispender recursos de forma equilibrada, ou seja, gastando-se apenas o que era arrecadado. Esse movimento culminou na criação do que hoje conhecemos como um documento formal denominado orçamento público.

O orçamento público foi concebido para servir de instrumento de controle de um poder sobre o outro, especificamente um controle político do legislativo sobre o executivo a fim de evitar possíveis abusos cometidos pelos governantes (Giacomoni, 2010). É possível confundir a origem do orçamento público com a história do surgimento do Estado de Direito, uma vez que a ordem financeira do foi o primeiro impacto causado pela transição do Estado absolutista para o estado de direito. Devido às constantes disputas políticas desde sua invenção, o orçamento público se transformou num instrumento importantíssimo para que os interesses de todos os segmentos da sociedade – por vezes antagônicos – se equilibrem, de forma que sejam atendidos conforme a relevância e prioridade dentro de uma estrutura governamental estabelecida.

De acordo com Pinto (1956), a etimologia da palavra orçamento remete ao termo *orzare*, do italiano e do latim *ordior*, *orsus sum*, *ordiri*, que significa urdir, planejar, calcular. Desta forma é possível concluir que orçamento possui forte ligação ao efeito de planejar ações, e no caso concreto, ações orçamentárias (Pires, Motta, 2006).

Em 1.217, o Rei João Sem Terra redigiu a famosa Carta Magna (*Magna Charta Libertatum*) a qual estabelecia em seu artigo 12 que: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum”. Mesmo que este documento não mencione nada acerca das despesas públicas, esse artigo é considerado o embrião do orçamento público (VIANA, apud GIACOMONI).

Estabelecer os limites tributários para os monarcas era o principal interesse da nobreza que integrava o conselho comum da Inglaterra, no entanto, este controle do parlamento sobre a monarquia provocava reações intempestivas da coroa britânica. O intolerante Carlos I

empreendeu uma verdadeira cruzada contra o parlamento com intuito de fugir do mecanismo elaborado pelo conselho comum, o que culminou em luta armada, derrota, condenação e sua posterior decapitação em 1649. Tal episódio evidenciou que os monarcas e parlamentares se preocupavam mais em apropriar-se dos recursos provenientes de impostos e tributos do que efetivamente sobre a disciplina nas atividades de gastos do estado.

Após esse trágico período, em 1787 a denominada Lei do Fundo Consolidado estabeleceu uma organização das finanças públicas na Inglaterra. Por este instrumento jurídico, todo imposto existente no reino foi direcionado ao atendimento de serviços específicos permanentes. No entanto, o parlamento simplesmente aprovava o pedido do governo sem discutir a legitimidade do orçamento e só debatia a matéria caso houvesse excedente, o que nunca ocorria, já que os gastos sempre aumentavam o que levava os governantes a solicitar cada vez mais recursos. Apesar de não ter sido efetivo no disciplinamento dos gastos, o Fundo consolidado trouxe um grande avanço: a possibilidade de contabilizar os fundos públicos.

“O orçamento é a base fundamental da vida do homem e das nações; sem ordem na regularidade das suas despesas, a confusão será inevitável, desde que não estiverem em harmonia com a receita”. (CARREIRA, p.3, 1883).

Em 1822, depois de muito aperfeiçoamento, a Inglaterra finalmente estabelece a apresentação das contas públicas fixando receitas e despesas a cada exercício sendo necessária a aprovação do parlamento para o efetivo gasto e estabelecimento de impostos e tributos. Esse é o momento que marca o início do Orçamento Público moderno com conhecemos. A trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos: primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países (BURKHEAD 1950, *apud* GIACOMONI, 2010).

A revolução francesa em 1789 foi muito importante para a imposição de um sistema orçamentário na França, uma vez que o forte apoio popular gerado pela revolução contribuiu para que o Estado estabelecesse um mecanismo de controle de seus gastos. Em 1815, com a participação da Assembleia Nacional de forma tímida, mas presente, o processo orçamentário francês foi estabelecido e continuou evoluindo para uma participação mais efetiva a partir de 1831.

O modelo orçamentário adotado pela França foi muito exitoso e por consequência consolidou algumas regras do orçamento público moderno, tais como: o princípio da anualidade

o qual estabelece que orçamento deverá ser votado anualmente; o princípio da universalidade que institui a premissa de que todas as previsões financeiras devem constar na peça orçamentária; e o princípio da não afetação das receitas que proíbe a vinculação de receitas a despesas. Outra grande contribuição do orçamento francês é o regramento temporal que fixa a votação da lei orçamentária antes do início do exercício (Burkhead 1971).

Em 1800, nos Estados Unidos da América, país recém-independente, ficou estabelecido por força de dispositivo constitucional, uma técnica orçamentária utilizada pelos gestores da nova nação a qual obrigava autorização por lei específica, todo e qualquer gasto que o governo desejava dispende, da mesma forma exigia que, todas as entradas e saídas de valores do erário fossem divulgadas de forma clara e periódica. Assim, a figura do Secretário do Tesouro Americano era responsável por apresentar ao congresso uma espécie de relatório que se assemelhava muito com um orçamento público, pois teria que conter as receitas e as despesas estimadas para o ciclo vigente.

A iniciativa da confecção do orçamento era única e exclusiva do poder executivo, mas no ano de 1802 o congresso americano instituiu a Comissão dos Meios e Recursos a qual tinha o objetivo de tirar das mãos do presidente a exclusividade da condução financeira do governo, o que gerava atritos constantes entre esses poderes. Em 1865 a Comissão de Meios e Recursos teve suas funções divididas com a Comissão de Dotações, que foi subdividida em 18 comissões na Câmara e no Senado. Nesse período, a economia americana era fortíssima e os recursos eram abundantes, no entanto essa estrutura organizacional gerava indisciplina no controle de gastos episódios de corrupção e déficits orçamentários em sequência.

Com as demandas sociais inerentes ao crescimento exponencial dos Estados Unidos, as despesas governamentais também aumentavam significativamente, chamando a atenção de todos os setores da sociedade, inclusive de muitos empresários preocupados com a eficiência do Estado, uma vez que começavam a sentir os efeitos do aumento da carga tributária. Então em 1921 foi aprovado a Lei de Orçamento e Contabilidade "*Budget And Accounting Act*" a qual restringiu o arbítrio do executivo obrigando o presidente a enviar anualmente o orçamento ao congresso e desta forma dotou o congresso de poder para exigir o detalhamento das despesas. Cada vez mais o planejamento foi se aproximando do orçamento o que gerava confiança da sociedade nas atividades orgânicas e gerenciais do governo americano.

Ao final da segunda guerra mundial, a comissão Hoover (comissão especial de

organização do setor executivo do governo) promoveu estudos específicos de gestão que culminaram, no fim da década de 1940, numa recomendação para que o Governo Federal adotasse um novo modelo de orçamento o qual se baseasse em funções, atividades e projetos e que foi denominado de Orçamento de Desempenho. A recomendação foi prontamente adotada e aperfeiçoada com o passar da próxima década, gerando ainda mais sinergia entre planejamento e orçamento.

Em 1965 o presidente Johnson determinou uma reforma no aparelho estatal que introduziu um novo sistema de planejamento utilizando-se das mais modernas ferramentas da administração. A recém-criada técnica foi nomeada como PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento. Em um momento de grande vigor econômico, a nova técnica se mostrou útil e eficiente, no entanto a entrada dos Estados Unidos na guerra do Vietnã e o respectivo impacto econômico inviabilizou a continuidade do uso desta ferramenta, sendo abandonada logo em seguida em 1970.

O Orçamento Base Zero (OBZ) foi desenvolvido pela Texas Instruments e fez grande sucesso em empresas privadas logo sendo adotado pelo governo americano em 1973. Mesmo atravessando um período de moderada recessão econômica, o presidente Jimmy Carter, um entusiasta da nova técnica orçamentária, determinou a adoção do modelo orçamentário em voga no momento. No entanto o congresso alterou as regras orçamentárias com a aprovação da Lei de Orçamento e Retenção de Recurso do Congresso (*Congressional Budgetary and Impoundment Control Act*) a qual devolveu ao congresso americano forte ascendência sobre a matéria. Em 1993 aprovou outra lei, a Lei de Desempenho e Resultados do Governo (*Government Performance and Results Act - GPRA*).

A evolução do orçamento público no Brasil tem forte ligação com a vinda do rei D. João VI. Logo em sua chegada, o então rei de Portugal ampliou a abertura dos portos brasileiros procurando incentivar a economia da colônia e assim auferir mais ganhos à coroa. O resultado foi imediato, os impostos aumentaram e conseqüentemente a arrecadação o que culminou na criação do Erário Público (Tesouro) e do Regime de Contabilidade em 1808. Tal movimento buscava organizar minimamente as finanças e prover de certo nível estrutural.

Por ocasião da outorga da primeira constituição do Brasil em 1824, Dom Pedro I resolveu inserir no disposto de sua constituição, artigo que conferia à Câmara dos Deputados iniciativa do estabelecimento de impostos e tributos. Concomitantemente, a carta magna atribuiu ao Ministro

da Fazenda a exigência a elaboração e apresentação, de forma anual, uma proposta orçamentária a ser aprovada pelas casas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Promulgada em 1891, a segunda constituição do Brasil inovou em matéria orçamentária promovendo diversas mudanças conceituais e estruturais. A alteração mais significativa foi a transição da responsabilidade pela elaboração do orçamento de todos os poderes ao Poder Legislativo. No entanto em 1892 uma lei atribuiu responsabilidade de apresentação da proposta orçamentária ao Presidente da República, sob pena de crime contra a lei orçamentária gerando um impasse que só foi resolvido pelo judiciário que estabeleceu o seguinte fluxo: o Executivo apresentaria a proposta e o Legislativo aprovaria ou não.

Com o estabelecimento do novo código de Contabilidade da União em 1922 pelo Congresso Nacional, o orçamento público brasileiro ganhou ares mais modernos, sendo possível então o ordenamento de procedimentos administrativos, orçamentários, patrimoniais e financeiros, de forma eficiente, simples e clara, em todos os níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Embora o Executivo fosse, na prática, o elaborador da proposta orçamentária, a regularização formal só foi estabelecida em 1926 com a reforma da Constituição.

Diversas circunstâncias políticas foram determinantes para que na terceira constituição brasileira outorgada em 1934 o Poder Legislativo deixasse de exercer um papel preponderante no orçamento público do Brasil. Na vigência desta carta magna, o Executivo exerceu poderes quase absolutos na elaboração, aprovação e execução da lei orçamentária. Embora fosse considerado como “misto” a participação do Poder Legislativo era mínima.

O então Estado Novo, regime autoritário então estabelecido no Brasil, decretou em 1937 a quarta constituição brasileira. Em matéria de orçamento, a conhecida Era Vargas se caracterizou pelo autoritarismo e forte controle do Executivo, apesar de possuir artigos os quais dividia a aprovação da proposta com a Câmara dos Deputados e Conselho Fiscal (com membros nomeados pelo presidente), na prática o Poder Executivo controlava todo o processo e suas vontades eram sempre respeitadas pelos outros participantes. Em 1938 foi criado o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) responsável por organizar as propostas anuais do orçamento mediante determinação do presidente da república.

Fruto da redemocratização do país, em 1946 foi promulgada a quinta constituição do Brasil trazendo consigo o retorno da participação do Congresso Nacional no sentido de discutir, aprovar e emendar a lei orçamentária. O orçamento era realmente do “tipo misto”, tendo o

Executivo a responsabilidade de elaborar o projeto de lei. Nessa constituição, o orçamento era vinculado, ou seja, receitas vinculadas a planos setoriais específicos. Apesar dos esforços o orçamento nesse período ainda não conseguiu efetivamente caminhar junto ao planejamento, embora tenha sido esta a intenção do legislador.

A sexta constituição do Brasil, outorgada pelo regime militar em 1964, foi caracterizada pelo forte autoritarismo do poder Executivo o qual centralizou todas as ações administrativas, inclusive em matéria orçamentária, em todos os níveis de governo. Concentrador, o poder Executivo avocou todas as prerrogativas de emendas orçamentárias do Legislativo limitando ao mínimo o papel deste poder nas decisões do orçamento público do Brasil.

Nesse período foi aprovada a Lei 4320/64 o qual versa acerca do processo orçamentário em todas as esferas de governo e apesar de ter sido instituída nesse momento da história, a lei acompanhou a evolução técnica e a modernização do orçamento ao longo de sua duradoura vigência. O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, estabelecido pelo Decreto-Lei 200/67 passou a ser o responsável técnico pela elaboração da proposta orçamentária anual.

Após um longo período da nossa história, novamente redemocratizado, o Brasil promulga sua sétima constituição em 1988. A atual carta magna devolveu ao Congresso Nacional as prerrogativas de criar despesas e emendar propostas de orçamento elaboradas pelo Poder Executivo, além de decidir os orçamentos das entidades descentralizadas.

A CF de 1988 instituiu certo grau de modernização dos gastos públicos com o estabelecimento dos planos plurianuais, a lei de diretrizes orçamentárias além da lei orçamentária anual. Concebidos de forma integrada, estes instrumentos convergem para um processo orçamentário integrado com o planejamento estratégico governamental.

Outro instrumento fruto da CF de 1988 foi a aprovação da Lei 101/2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF a qual trouxe transparência e controle para as finanças públicas do país. A Tabela 1 apresenta uma classificação das Constituições brasileiras de acordo com a forma de elaboração do orçamento:

Tabela 1 - Constituições brasileiras e tipos de orçamento

Período Constitucional	Tipo Orçamentário
1824 - 1891	Misto
1891 - 1934	Legislativo
1934 - 1937	Misto

1937 - 1946	Executivo
1946 - 1967	Misto
1967- 1988	Executivo
1988	Misto

Fonte: Modelo Orçamentário do Brasil - Elaboração própria

Notamos na Tabela 1 que os modelos de orçamentários variaram durante o tempo conforme os poderes constituintes.

2.2. A tributação no Brasil

O nascimento do Brasil em 1500 é fruto, intencional ou não, da navegação portuguesa em busca de expansão do comércio exterior iniciada ainda no século XV. O evento histórico do descobrimento marca o início da exploração da coroa portuguesa na *Terra Brasilis*. Não dispondo de recursos financeiros e humanos para colonizar a nova descoberta, Portugal concedeu monopólios de exploração a quem se interessasse com a contrapartida de realizar benfeitorias ao longo costa do novo continente, marcando a posição deste como possuidor dessas terras. Tais feitorias serviram como repartições administrativas e alfandegárias no Brasil, apesar de terem um caráter estratégico-militar, uma vez que possuíam um feitor-almoxarife o qual era instituído pelo próprio rei.

O início e o desenvolvimento das atividades econômicas no Brasil foram marcados pela intensa exploração dos recursos naturais aqui abundantes: terras de boa qualidade para o cultivo, clima favorável, rios navegáveis, florestas próximas intocadas (mata atlântica) que serviam madeira para lenha e a extração do Pau Brasil, vendido no mercado externo. Ao longo do século XVI, de simples empresa extrativa o Brasil passou a ser uma grande exploração agrícola, sendo a agricultura base de uma economia mais ampla e estável, alicerçada na mão-de-obra escravizada de origem indígena e africana. À agricultura somou-se, no século XVII a exploração de minérios e metais preciosos, em especial o ouro.

Toda esta riqueza alinhada à elevação da renda na Europa Ocidental, o conseqüente aumento do consumo das *comodities*, a escalada dos preços gerada pela dificuldade de obtenção desses itens do extremo oriente transformou a então colônia portuguesa em grande exportadora de bens primários para o comércio europeu. (Buerscu, 2011).

Ao longo do tempo, a economia brasileira foi se tornando mais complexa, com diferentes

atividades em posição de destaque como centro dinâmico da economia. Sobre essas atividades de maior destaque, assim como aquelas outras destinadas ao abastecimento interno e que tinham um espaço econômico relativamente independente frente à economia internacional, sempre incidiram tributos, que foram de grande riqueza à coroa portuguesa.

Como não havia circulação de moeda corrente no Brasil nos seus primeiros anos, os exploradores, além de pagar à coroa pelo privilégio de explorar a terra, deveriam entregar 20% de todo pau-brasil (a quinta parte) em espécie ao rei, dando início assim ao que podemos considerar como o primeiro tributo aplicado por atividades comerciais realizadas no território brasileiro e que eram pagos diretamente ao fisco Português. Nesse período, o Brasil ainda não contava com uma estrutura estabelecida para coleta de impostos e tributos (Ezequiel, p.18, 2014).

Como modelo de apropriação das terras, ligado às primeiras tentativas de povoamento do Brasil, foi adotado o sistema de capitânicas hereditárias, em que grandes lotes de terras a serem explorados e ocupados foram doados aos chamados capitães-donatários. Uma vez estabelecidas as capitânicas, os donatários cobravam impostos dos colonos. Da mesma forma que pagavam à coroa tributos, os donatários das capitânicas se tornaram ao mesmo tempo agentes fiscais e os primeiros contribuintes de Portugal, no entanto não possuíam nenhuma estrutura centralizadora para efetuarem tais procedimentos.

As capitânicas deveriam, então, construir casas para servirem de alfândega. Navios portugueses pagavam tributos sobre as mercadorias apenas uma vez e navios estrangeiros eram tributados na origem e no destino e todo navio que saía do Brasil era tributado para o rei e para o dono da capitania (*redízima*). A função tributária do feitor-almojarife foi se esvaziando com o passar do tempo sendo absorvidas pelas provedorias e depois pelas alfândegas tornando os almojarifados em meros depósitos de mercadorias.

Em meados do século XVI houve uma tentativa de centralização e unificação da administração colonial, com a posse de um Governador-geral, sem, no entanto, destituir os donatários e a estrutura das capitânicas. Esta tentativa de aperfeiçoamento do sistema não comprometeu o monopólio da exploração e da propriedade dos donatários. Institui-se então uma estrutura hierárquica administrativa para o aparelho fiscal, a Provedoria-Mor da Fazenda Real como esfera superior, a qual centralizava as operações tributárias e que estavam subordinadas às autoridades fazendárias metropolitanas, que atuavam com juizes de feitos fazendários, procuradores da coroa e oficiais de contabilidade e tesouraria. Nas Provedorias Locais, instância

inferior estabelecidas nas capitanias, atuavam os almoxarifes, escrivães, porteiros e guarda de alfândega.

Àquele tempo, a divisão dos tributos foi estabelecida em ordinários e extraordinários. Para o Real Erário, a forma de arrecadação era basicamente coletar os tributos e remetê-los para o Governador-Geral acrescentando também os direitos dos relativos à propriedade de escravos. Os tributos extraordinários foram destinados ao pagamento de despesas excepcionais, como por exemplo, os gastos com tropas, construções de infraestrutura básica em cidades e até mesmo edificação de fortalezas militares.

De acordo com Ubaldo Cezar Balthazar (2005 apud MACHADO e BALTHAZAR, 2017), nesse período da história do Brasil não existia então um “sistema tributário” caracterizado como um conjunto harmônico legal de princípios e regras fiscais, e sim uma espécie de “direito tributário” baseado em normas estabelecidas pela coroa ao sabor de suas vontades a qual usufruía por intermédio de suas prerrogativas de conquistador. Vigoraram até o final do regime das Capitanias, por volta do século XVIII, os tributos ou as rendas distribuídos, entre o Erário Régio e o donatário, de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2 - Divisão das rendas de tributos entre Real Erário e Donatários de Capitânias no Século XVII

REAL ERÁRIO	DONATÁRIOS DE CAPITANIAS
<ul style="list-style-type: none"> • os direitos alfandegários (importação, exportação); • 10% do valor das mercadorias naufragadas que viessem às costas brasileiras; • o quinto ou vigésimo do ouro, prata, cobre, coral, pérola, chumbo, etc. • o dízimo do pescado e dos demais produtos da terra; • a SISA (transmissão) por cabeça de índio escravizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • o monopólio das explorações das moedas e quaisquer outros engenhos • a barcagem, ou direitos de passagem nos rios; • o quinto ou vigésimo do produto do pau-brasil, das especiarias e das drogas; • o quinto do ouro e minerais preciosos, encontrados na Capitania; • meio dízimo do pescado, ou, a cada grupo de vinte peixes, um cabia ao donatário, capitão-mor ou governador; • a redízima, ou a décima parte da dízima, sobre todas as rendas da Coroa.

Fonte: Campos (2010)

Em termos mais genéricos, costumava-se distribuir os tributos em três classificações: a) as derramas, que independiam dos rendimentos do contribuinte; b) as fintas, que obedeciam a uma proporção com a renda do contribuinte; c) as contribuições, que eram uma espécie de designação subsidiária e de conteúdo variado.

Ao final do século XVIII e início do XIX, eclodiram no Brasil mais quatro contribuições: a) direitos que variavam de 10, 20, 24 ou 40% relativos à pólvora de origem estrangeira; b) subsídio do açúcar e do algodão; c) subsídio do tabaco em pó; d) imposto sobre o ouro, sobre botequins, tabernas e sobre a aguardente (CAMPOS, 2010).

Com o final século XVIII, a produção nas minas de ouro no Brasil caiu substancialmente, fato que coincidiu com o aumento da dívida da coroa portuguesa com os credores europeus. Buscando não diminuir os valores arrecadados na colônia, a forma de cobrança da derrama foi alterada, aumentando e o valor que os exploradores pagariam à coroa.

Com a vinda da família real para o Brasil em 1808, o país se tornou a sede do reino de Portugal. À época da chegada da corte, na cidade do Rio Janeiro onde residiam cerca de 50 mil habitantes, desembarcaram mais de 15 mil pessoas da frota real, um incremento da ordem de 30%. Esse movimento elevou consideravelmente a renda per capita nacional, uma vez que os novos moradores percebiam rendimentos, advindos do Erário, bem mais elevados em relação aos habitantes da cidade. Com efeito, o estabelecimento da família real no Brasil trouxe consigo um aumento considerável das despesas públicas, o que culminou no aumento dos tributos e criação de outros (COELHO, 2003).

Exemplos de impostos criados no Brasil como sede do Reino Português:

- a) importação;
- b) direitos de guindaste;
- c) décima dos prédios urbanos, ou 10% sobre os rendimentos líquidos dos imóveis situados no litoral ou em regiões populosas do interior. Depois passou a ser chamado de décima urbana, em seguida de imposto sobre prédios urbanos;
- d) pensão para a Capela Real;
- e) imposto de SISA dos bens de raiz, depois passou a ser chamado de imposto sobre transmissão imobiliária por atos Inter vivos;
- f) meia SISA dos escravos, implicando na cobrança de 5% sobre toda a venda de escravos conhecedores de um ofício;

- g) décima das heranças e legados;
- h) imposto do selo sobre o papel;
- i) direitos de entrada de escravos novos;
- j) imposto sobre carruagens, lojas, armazéns ou sobrados e navios;
- k) imposto sobre a carne verde (fresca), as lãs grosseiras produzidas no Brasil;
- l) contribuição de polícia
- m) direitos de 10% exigidos sobre os vencimentos dos funcionários da Fazenda e da Justiça, um predecessor do imposto de renda. (CAMPOS, 2010).

A corte, então instalada na agora capital do reino, decretou em 1808 a abertura dos portos, com intuito de aumentar a arrecadação da coroa e equacionar os gastos da realeza. Em 1810 assina um tratado com a Inglaterra garantindo privilégios alfandegários no comércio com aquele país.

Com os adventos da Independência em 1822 e da promulgação da primeira Constituição Federal do Brasil em 1824, buscou-se instaurar no Império um modelo fiscal inspirado nas monarquias constitucionais europeias. A Fazenda Pública e a Fazenda do Imperador procurou estabelecer uma estrutura fiscal mais sofisticada que abrangesse a receita pública de forma eficiente e que pudesse atender aos requisitos do modelo de orçamento público convencionados no documento constitucional, respeitando o caráter anual de previsões de receitas e despesas, bem como a discriminação de sua origem. A Constituição também atribuiu à Câmara dos Deputados o poder de legislar sobre impostos, aumentando assim o grau de influência do congresso em matéria orçamentária.

Apesar das várias tentativas de aperfeiçoamento do sistema tributário implantado pela constituição de 1824, o Brasil imperial não conseguiu equilibrar esse modelo fiscal. De forma geral, o sistema era confuso, com exagero rubricas, carga tributária cumulativa e mal distribuída nas esferas de governo. Ele foi distribuído em:

- a) receitas gerais (ex: importação, exportação, sisa dos bens de raiz, loterias, taxas dos escravos, etc);
- b) receitas provinciais (ex: décima dos legados e herança, dízimas dos gêneros – açúcar, café, transmissão sobre a propriedade móvel, meia sisa dos escravos ladinos, décima dos prédios urbanos, etc);
- c) receitas municipais (arrecadavam os tributos que a Província respectiva lhes outorgava)

(CAMPOS 2010).

Uma nova ordem democrática se instalou no Brasil em 1889 com a proclamação da República e com ela uma nova constituição em 1891 a qual transformou o sistema tributário nacional. Apesar de rígido, o novo sistema de tributação não conseguiu acabar com a bitributação provocada pela superposição de tributos locais e centrais. Mais enxuto do que o modelo aplicado pelo império, o sistema tributário continuava desequilibrado e sem harmonia entre os entes federativos convencionados na nova constituição, a qual concedeu autonomia aos estados em matéria tributária e suprimiu esta atribuição dos municípios o que gerou conflitos e instabilidade. O novo sistema tributário não se empenhou em redistribuir as receitas arrecadadas para diminuir as desigualdades econômicas.

Alguns novos impostos foram criados depois da nova constituição de 1891, tributando o consumo de fumo, bebidas (1895), fósforo (1897), vinhos estrangeiros (1904) e café torrado (1906). Nesse período, apesar de esforços fiscais pontuais no sentido de equilibrar receitas e despesas, os presidentes da nova república não conseguiram conter os contínuos déficits públicos o que refletia na tentativa de aumentar receitas para fazer frente ao aumento sistemático das despesas.

Foi instituído em 1922 o imposto para vendas à vista, denominado de Imposto sobre Vendas Mercantis, assim como o Imposto de Renda, que previamente havia sido descartado na constituição de 1891, mas que com o avanço da República este imposto se tornou alvo de discussão e amadurecimento por parte dos legisladores, especialmente desde 1911 em Leis Ordinárias para consumo de água e de outros serviços, além da tributação sobre a renda de assalariados instituída em 1915, civis ou militares, pela prestação de serviços pessoais com alíquota de 8%, 10% e 15%. O Presidente da República, Senadores, Deputados e Ministros de Estados eram taxados em 20%. Empresas foram tributadas em 5% sobre lucros e dividendos.

Temos então em 1922 os seguintes tributados:

- a) dividendos e quaisquer produtos de ações das Companhias ou Sociedades Anônimas e Comanditas por Ações;
- b) juros de obrigações e debêntures;
- c) lucro líquido das Sociedades por quotas de responsabilidades;
- d) lucro líquido das Casas Bancárias e de penhores;
- e) bonificações ou gratificações aos Diretores-presidentes de Companhias, Empresas ou

Sociedades Anônimas;

- f) juros dos créditos ou empréstimos garantidos por hipotecas;
- g) prêmios de seguros marítimos e terrestres;
- h) prêmios de seguros de vida, pensões, pecúlios, etc.;
- i) lucros fortuitos, valores e prêmios distribuídos por qualquer espécie de sorteios;
- j) lucro líquido da Indústria Fabril e do Comércio;
- k) operações a termo, sendo a metade paga pelo comprador e a outra pelo devedor;
- l) lucro das Profissões Liberais. (FGV, 1966)

Observação: O Imposto Geral sobre a Renda criado pela lei 4.625 de 1922 devido anualmente por todas as Pessoas Físicas e Jurídicas residentes no país incidirá sobre os rendimentos líquidos de qualquer origem, só deveria ser cobrado em 1924 (FGV, 1966).

Tão logo foi estabelecido, em 1925 ocorreu uma reforma no Imposto de Renda a qual modernizou a lei, dotando a matéria de maior justiça fiscal e conferiu ao sistema as condições essenciais de um de Imposto de Renda que são: personalidade, progressividade e diferenciação.

OLIVEIRA (2010) aponta que apesar das alterações e reformas na estrutura tributária nacional no período de 1900 a 1930, a carga tributária bruta da economia não teve uma elevação expressiva: de 1900 a 1905 foi de 12,41% do PIB, 1911 a 1915 de 11,14%, 1916 a 1920 de 7% do PIB, 1921 a 1925 de 7,53% do PIB e de 1926 a 1930 ficou em 8,89% do PIB. Segundo CAMPOS (2010), o país evoluiu pouco em matéria tributária até 1934, pois nesse período era governado basicamente por decretos.

A Constituição de 1934 trouxe uma alteração significativa ao sistema tributário nacional: a atribuição de competência aos municípios nesta matéria. A divisão dos impostos ficou da seguinte forma:

- a) À União os Impostos:
 - importação;
 - de renda, exceção da renda cedular sobre imóveis;
 - sobre consumo, exceto os combustíveis de motor a explosão;
 - transferências de fundos para o exterior;
 - selo sobre atos emanados do Governo e negócios de sua economia;
 - impostos de competência residual, proibido a bitributação;
 - taxas.

b) Aos Estados os Impostos:

- propriedade territorial, exceto urbana;
- transmissão da propriedade causa mortis;
- transmissão da propriedade imobiliária, inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital e sociedade;
- consumo de combustíveis de motor a explosão;
- sobre vendas e consignações (IVC);
- exportação, à alíquota máxima de 10%;
- indústria e profissões, dividido em partes iguais com os Municípios;
- selo sobre atos emanados do Governo e negócios de sua economia;
- impostos de competência residual, proibido a bitributação prevalecendo o cobrado pela União;
- taxas.

c) Aos Municípios:

- licenças;
- imposto predial e territorial urbano (IPTU);
- diversões públicas;
- imposto cedular sobre vendas de imóveis rurais;
- taxas.

A estrutura do sistema tributário sofreu poucas alterações por ocasião da outorga da Constituição de 1937. Segundo ZAVARIZI, 2006 apud MACHADO e BALTHAZAR, 2017, no final da década de 1930, observa-se uma concentração de receitas no Brasil por parte da União, que englobava 52,81% de toda arrecadação tributária, enquanto que os Estados detinham o percentual de 29,25%, restando aos Municípios 10,81% e Distrito Federal 7,13%. Seria possível inferir que o país naquele momento se pareceria com uma Federação e sim um Estado Unitário.

Entre os anos de 1936 a 1940 a carga tributária passou para 12,5% do PIB e continuou a subir, uma vez que o capital internacional diminuiu e o governo, para manter seu papel desenvolvimentista, instituiu taxas específicas de sua estrutura burocrática as quais não entravam no orçamento fiscal, passando nos anos de 1941 a 1945 para 12,71% do PIB.

A Constituição de 1946 pouco alterou em termos de competência ou sistema de impostos, no entanto modificou a discriminação das rendas tributárias no Brasil em que pese a questão dos

problemas nas finanças locais, no entanto não promoveu nenhuma mudança estruturante do direito tributário brasileiro. Observam-se pequenas alterações na cobrança do Imposto de Renda em 1948 e um esforço para combater a crise econômica gerada pela segunda guerra mundial e aumentar as exportações, o governo diminuiu pela metade a alíquota do imposto de exportação, de 10% para 5% (OLIVEIRA 2010).

Na década de 1950, alterações sensíveis ocorreram na legislação do Imposto de Renda das Sociedades Comerciais em 1951 as quais poderiam aumentar o capital por aproveitamento de suas reservas acumuladas ou por reavaliação de ativos. No mesmo ano, a título de desenvolvimento econômico, foi instituído o empréstimo compulsório a ser cobrado de pessoas físicas e jurídicas entre 1952 a 1956 à taxa de juros de 15% sobre o imposto a pagar e 3% sobre lucros. Em 1956 o governo reestabelece a tributação dos lucros excessivos das Pessoas Jurídicas (FGV 1966).

Sem promover nenhuma reforma estruturante no sistema tributário, o Brasil se beneficiou do crescimento econômico ocorrido no período de 1946 a 1950 o qual o PIB teve uma elevação de 13,8%, entre 1951 a 1955 um crescimento de 15,4% e entre 1956 a 1960 uma elevação de 17,4%. Em socorro aos municípios com situação financeira mais crítica, o foi destinado 15% do Imposto Territorial Rural.

Em 1961 foi aprovada uma ampla alteração na cobrança do Imposto de Renda a qual reajustava anualmente o valor mínimo de isenção e de abatimentos, reajuste na tabela do imposto progressivo, obrigatoriedade de informação de dividendos, além da forma de declarar bens móveis e imóveis a partir de 1963. Um novo empréstimo compulsório foi instituído de 1963 a 1965 (FGV 1966).

Com o advento da Emenda Constitucional nº18 de 1965 foi realizada uma grande reforma tributária no Brasil. É considerada por muitos juristas como a mais ampla e profunda reforma já realizada no constitucionalismo brasileiro, a qual deu nascimento a um Sistema Tributário moderno, enxuto e eficiente; tendo como grande mérito a alteração da discriminação de competências e a classificação dos impostos sob uma visão econômica e jurídica, promovendo um maior entrosamento entre os Sistemas Tributários Federal, Estadual e Municipal de modo a instituir um integrado Sistema Tributário Nacional (BALTHAZAR, 2005 apud MACHADO e BALTHAZAR, 2017).

A distribuição das competências tributárias ficou assim distribuída:

a) À União os Impostos:

- Importação;
- Exportação;
- Propriedade Territorial Rural;
- Renda e Proventos, sendo 10% para os Estados e 10% para os Municípios;
- Produtos Industrializados, sendo 10% para os Estados e 10% para os Municípios;
- Operações Financeiras;
- Transportes, salvo o de natureza estritamente municipal;
- Serviços de Comunicação;
- Combustíveis e lubrificantes, sendo 60% para os Estados;
- Energia Elétrica, sendo 60% para os Estados;
- Minerais, sendo 70% para os Estados e 20% para os municípios;
- Taxas;
- Contribuições de melhorias.

b) Aos Estados os Impostos:

- Transmissão de Bens Imóveis, dividido em 50% com os Municípios;
- Propriedade de Veículos Automotores, dividido em 50% com os Municípios;
- Circulação de Mercadorias, sendo 20% para os Municípios;
- Taxas;
- Contribuições de melhorias.

c) Aos Municípios os Impostos:

- Propriedade Territorial Urbana;
- Serviços de Qualquer natureza;
- Taxas;
- Contribuições de melhorias (OLIVEIRA, 2010).

2.3. A Dívida Pública

Na história das finanças públicas, o mecanismo da dívida pública surge uma alternativa eficiente utilizada para equilibrar as contas de um país em situações complexas ou emergentes, tal como uma guerra ou situações de calamidade. Na antiguidade, o socorro financeiro era contratado junto aos cidadãos mais abastados da nação ou uma associação destes. Com o advento

do sistema bancário e o surgimento dos Estados modernos, o endividamento público passa a desempenhar um papel importante e cada vez mais profissional como financiador das atividades governamentais, auxiliando na estruturação das organizações, seja suprindo de recursos financeiros para um momento específico de dificuldade fiscal ou participando no financiamento de uma agenda programática de investimentos. Desta forma, a dívida pública assume um caráter central nas atividades de um Estado e um relevante papel em economias modernas.

Com efeito, o financiamento público é uma forma eficaz para construção de ativos de grande porte e de elevado custo. Se bem gerido, esta ferramenta é capaz de distribuir os gastos forma equitativa no curso de várias gerações de contribuintes, levando um Estado responsável e equilibrado a elevar a qualidade de vida de uma nação de maneira plena e duradoura, custeando esse desenvolvimento de forma clara e responsável.

A dívida pública pode impactar positivamente a economia no aspecto da poupança das famílias, quando compradores de títulos públicos decidem transferir seu poder de consumo para o futuro visando os rendimentos deste investimento de longo prazo, que neste caso gera benefícios cumulativos. Numa situação extraordinária, como uma calamidade pública ou situação semelhante em que o estado precise agir de forma tempestiva, a dívida pública exerce papel fundamental para custear gastos emergenciais e temporários.

Segundo o banco central, a dívida nacional constitui toda aquela obrigação que tenha de ser liquidada pelo governo com vistas a cobrir déficits que tenham surgido numa de suas esferas. Esta obrigação nasce quando as despesas governamentais são maiores que suas receitas arrecadadas, e para honrar seus compromissos, o governo recorre a empréstimos para dar continuidade à suas atividades.

O Banco Central do Brasil estabelece que a dívida pública pode ser classificada de acordo com a forma de utilização e a origem da moeda por onde circulam as receitas e pagamentos. Formalmente, a dívida do governo incorrida por meio de títulos públicos é chamada de Dívida Mobiliária, e a dívida incorrida por meio de contratos diretos com credores é chamada de Dívida Contratual.

De acordo com Araújo (2015, p.12), a dívida mobiliária pode surgir tanto no âmbito de uma oferta pública – quando os títulos são emitidos na forma de leilão – quanto diretamente, quando os títulos são emitidos para cumprimento de determinado contrato ou disposição legal. Em termos de emissões de ofertas públicas – títulos públicos mais negociados no mercado –

como as conhecidas letras de câmbio, temos as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), Letras do Tesouro Nacional (LTN) e Notas do Tesouro Nacional (NTN). Exemplos de emissão direta são aquelas emitidas para securitização de dívidas e a emissão para fins de reforma agrária (TDA). A dívida contratual, por sua vez, é adquirida por meio de negociação direta com os provedores de crédito geralmente organizações multilaterais como o “Banco Mundial” e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outros tipos de agências governamentais.

A dívida pública pode se tornar um sério problema fiscal e destruir a riqueza de uma nação, se gerida de forma ineficiente. Quando um país acumula seguidos déficits em suas contas, gastando mais do que arrecada ao longo de um determinado período, fatalmente ocorre uma explosão da dívida. As engrenagens de um país não deixam de se movimentar apesar do saldo negativo de suas contas e para financiar suas atividades o estado possui ferramentas econômicas distintas: a emissão de moeda e/ou a emissão de títulos (no país ou no exterior). Desta forma, concluímos que o saldo acumulado dos títulos que foram emitidos para cobrir esses déficits forma o total da dívida pública. Com efeito, no longo prazo, as manobras utilizadas para conter a sobreposição das despesas públicas face às receitas realizadas impactam diretamente no crescimento e desenvolvimento de um país, sendo necessário, por vezes, aumentar impostos ao mesmo tempo em que se reduzem gastos, buscando o equilíbrio financeiro a fim de se obter superávit primário.

No período colonial do Brasil (1500-1822) inicia-se a história da dívida interna brasileira. Conforme exemplo do que ocorria em outras partes do mundo, os empréstimos feitos pelos governadores de algumas colônias se confundiam com seus próprios empréstimos pessoais. A natureza, o tamanho, as condições e a finalidade da dívida eram desconhecidas (NETO 1980).

Luiz de Vasconcelos e Souza, vice-rei da idade do ouro do Brasil colonial, foi o primeiro a escriturar as finanças da Colônia e no período de 1761 a 1780 foi apurado um déficit superior a 1.200 contos referentes a soldos, fardamentos das tropas, fornecimento de gêneros, salários e até dinheiros que o governo, sob a promessa de restituição, se apoderou em tempos de guerra (BRASIL, Apud Bouças 1950). Ainda sem honrar os compromissos firmados, somente em 1799 por ordem de D. João VI foi determinado a liquidação dessas dívidas via pagamento de apólices com juros a 5%. Tal movimento deu início à fundação da dívida portuguesa no Brasil. Outro fato relevante foi a classificação das dívidas entre legais e ilegais, consideração de dívidas antigas todas aquelas contraídas antes até 1797, através de dispositivos legais (Carta Régia de 1800,

Alvará de 1810 e Decreto de 1811).

A vinda da família real em 1808 aumentou consideravelmente os gastos do governo, que sem contar com auxílio financeiro de Portugal para custear a corte real e seus súditos, não obtinham receitas suficientes para manter a capital do Império no Brasil ao mesmo tempo em que mantinha o exército português. Apesar da abertura dos portos no mesmo ano, medida esta visando obter receitas provenientes das atividades comerciais de exploração da colônia, a fundação do Banco do Brasil e a inserção do papel-moeda (um dos pioneiros no mundo na emissão), não foram bastante para diminuir os déficits em sequência. Em 1821, por ocasião do regresso de D. João VI a Portugal, levando consigo o lastro do Banco do Brasil, a situação fiscal do Brasil se tornou extremamente delicada e culminou na falência do banco em 1929.

Também em 1821, o príncipe regente D. Pedro I, recebe a província com uma enorme dívida deixada por seu pai. Amargurado, o príncipe escreve ao pai detalhando as dificuldades de se governar com uma dívida pública considerável e sem perspectivas de aumento de arrecadação. Então, num movimento que antecedeu a independência, mediante Decreto em 30 de julho de 1822, tomou um empréstimo dando como garantia as receitas obtidas pela província do Rio de Janeiro, o valor de 400:000\$ no prazo de 10 anos a juros de 6% para fazer face às despesas relativas à consolidação da Independência.

Tão logo foi consumada a independência do país, o primeiro ato de diplomacia econômica da emergente chancelaria brasileira seria, não a negociação de novos tratados de “comércio, amizade e navegação” com as potências amigas, mas, de forma apropriada, a contratação de um empréstimo externo para financiar as despesas do novo estado. Essa foi a solução encontrada para cobrir os gastos incorridos com o pagamento das tropas e o armamento dos primeiros vasos de guerra e aqueles necessários à reorganização do aparelho estatal. No momento da partida de d. João VI do Brasil, o estado da fazenda pública indicava um passivo de 9.800 contos de réis, quantia que o Tesouro público não poderia sequer pensar em honrar e que o primeiro Banco do Brasil, credor do governo em quase 5 mil contos e em situação de pré-insolvabilidade, não poderia mais cobrir, a não ser pela emissão de papel-moeda sem valor. (ALMEIDA, p.252, 2017).

A passagem do Brasil de Colônia para Império teve forte influência da Inglaterra, a qual se manteve neutra nas discussões acerca da independência, no entanto foi deveras ativa na organização do novo país, tornando-se seu principal parceiro comercial e financiando os sucessivos déficits do Brasil, uma vez que a arrecadação interna não era suficiente para cobrir as despesas do governo (Rocha, Monteiro, 2018). A falta de recursos sempre em divisas fortes sempre constituiu um dos grandes problemas econômicos do Brasil, desde sua emergência “País

sem capitais, o Brasil [Imperial] estava forçosamente destinado a ser um país vivendo financeiramente de empréstimos” (Almeida, *apud* Lima 1986).

Com todas as dificuldades de um novo país que acabara de se nascer, o Brasil no período imperial (1822-1889) buscava se consolidar-se como nação independente. Na ocasião de independência, a população brasileira era cerca de 4,5 a 4,8 milhões de habitantes e provavelmente, um terço desse total formada por escravos (Oliveira, 1866). O Brasil não dispunha de uma economia desenvolvida o suficiente para arrecadar e equilibrar suas contas públicas. Endividado e necessitando criar uma estrutura de estado, o país atravessou um período desafiador. O Império institucionalizou a dívida interna, ampliou os mecanismos de financiamento, reestruturou a dívida e criou uma agência para administrar a dívida pública. Tais instrumentos de operação e controle se assemelham e muito ao que é praticado até hoje. De acordo com Bouças 1950: De forma ampla, a história poderia ser dividida em dois períodos: o primeiro de 1822 a 1850 – um período áspero de “embates de consolidação”; e o segundo, que se estende de 1820 a 1889 (República) um período, “sobretudo de construção”.

Nesse período, apesar de todas as dificuldades estruturantes enfrentadas no século XIX, as finanças públicas do Brasil despontavam entre as nações latino-americanas, conseguindo inclusive, emitir dívidas e com relativa capacidade, honrar todos os compromissos externos assumidos, em contraponto aos seus vizinhos (SUMMERHILL, 2008). Em 1825, o Imperador D. Pedro I, utilizando-se de um decreto, designou comissão com intuito de apurar a dívida pública interna do Brasil. Este fato foi um divisor de águas para o controle da dívida, separando de uma vez por todas o caráter pessoal da dívida do pessoal e do governante. Ao final dos trabalhos dessa comissão, em 1827 foi expedida uma lei que estabeleceu a política de endividamento no Brasil, a qual se manteve pouco alterada até a criação do Banco Central do Brasil em 1964. A nova lei reconheceu as dívidas passadas, estabeleceu as regras para inscrição de todas as dívidas até então reconhecidas, criou o órgão competente para gerir a dívida, entre outros dispositivos e ficou conhecida como “a pedra fundamental do crédito no Brasil”.

Segundo Leão (2003), esta lei de 1827 lançou a base do registro de controle da dívida fundada e impactou diretamente no controle do orçamento público no período imperial e permitiu analisar a evolução do serviço da dívida interna, bem como o seu peso em relação ao serviço da dívida externa, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 - Evolução da Dívida Interna Fundada no Império (em conto de réis)

Período	Emissão	Resgate	Saldo
1827	12.000	-	12.000
1828-1840	23.500	3.800	31.700
1841-1860	32.000	-	63.700
1861-1880	340.000	-	403.000
1881-1889	46.000	11.300	435.500

Fonte: Leis do Império do Brasil - Rio de Janeiro: Tipografia Nacional (reproduzida por Leão, 2003)

Conforme tabela 3, reflete a evolução socioeconômica do Brasil Imperial e sua dinâmica de endividamento. Nota-se um aumento considerável no período que compreende a Guerra do Paraguai, na década 1861-1880. Na coluna Resgate observam-se longos períodos sem que houvesse nenhuma operação, isto posto, denota certa dificuldade financeira do Império.

Marcado por emissões que se destinavam quase que exclusivamente à cobertura de déficits entre 1827 a 1839, a Tabela 4 demonstra a dificuldade que as províncias enfrentavam. O período entre 1840 a 1860 houve interrupção das amortizações da dívida, no entanto novos títulos foram emitidos, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Serviços da dívida interna e externa nos orçamentos brasileiros 1828-1889 (em contos de réis)

Lei N°	Data	Orçamento	Externa	Interna
	08/10/1828	1829	1.178	381
	15/12/1830	1831/32	856	1.003
	15/11/1831	1832/33	2.988	1.046
	24/10/1832	1833/34	2.425	1.241
58	08/10/1833	1834/35	1.640	1.529
38	03/10/1834	1835/36	480	1.348
99	31/10/1835	1836/37	2.125	1.500
70	22/10/1836	1837/38	2.111	1.490
106	11/10/1837	1838/39	2.069	1.600
60	20/10/1838	1839/40	2.055	1.970
108	26/10/1840	1840/41	2.168	2.170
243	30/11/1841	1842/43	3.020	3.120
317	21/10/1843	1843/44	3.088	2.449
369	18/09/1845	1845/46	3.026	3.909

396	02/09/1846	1847/47 e 47/48	3.026	3.473
514	28/10/1848	1849/50	2.797	3.391
555	15/06/1850	1850/51	2.798	3.479
668	11/09/1852	1853/54	4.213	3.447
719	28/09/1853	1854/55	3.823	3.447
779	06/09/1854	1854/56	3.823	3.462
840	15/09/1855	1856/57	3.823	3.461
884	01/10/1856	1857/58	3.787	3.461
939	26/09/1857	1858/59	3.787	3.460
1.040	14/09/1859	1856/60	3.787	3.460
1.114	27/09/1860	1861/62	3.648	3.460
1.177	09/09/1862	1863/64	3.683	4.174
1.245	28/06/1865	1865/66	3.646	4.817
1.507	26/09/1867	1867/68 e 68/69	8.277	6.338
1.836	27/09/1870	1871/72	8.056	15.785
2.670	20/10/1875	1876/77	12.535	17.551
2.940	31/10/1879	1879/80 e 80/81	14.374	24.904
3.017	05/11/1880	1881/82	12.499	26.338
3.141	30/10/1882	1882/83 e 83/84	20.887	20.276
3.349	20/10/1887	1888	22.383	19.090

Fonte: Leis do Império do Brasil - Rio de Janeiro: Tipografia Nacional (reproduzida por Leão, 2003).

Na década de 1860 melhoram as condições de financiamento e as emissões crescem vertiginosamente, assim o como serviço da dívida (Tabela 4). As despesas do Império eram distintas, indo desde enxoval de casamento até preparação para guerra. Observa-se com relativo destaque a administração do passivo da dívida no período de 1881 a 1889, chegando a comprometer, em 1884 o percentual de 21% das receitas orçamentárias para o pagamento do serviço da dívida, elevando assim, no período imperial a dívida interna de forma relevante.

No que se refere ao endividamento externo, o Império assumiu, mediante tratado em 1825, a responsabilidade do pagamento pelo empréstimo tomado pela coroa portuguesa junto aos banqueiros ingleses no valor de £ 1.400.000 (BOUÇAS 1950). Como demonstra a Tabela 5, o Império contraiu mais 15 empréstimos entre 1824 a 1888.

Tabela 5 - Diversas condições dos empréstimos levantados pelo Brasil em Londres, desde o ano de 1824

Ano	Data	Preço Emissão	Comissão e outras	Valor Geral em £	Valor nominal £	Nº de Prest.	Prazo	Desc. adiant.	Taxa Juros
1824	13/ago	75%	1%	1.000.000	1.333.300	12	12 m.	-	5%
1824	12/jan	85%	1%	2.000.00		12	12 m.	-	5%

2.352.000									
1829	03/jul	52%	2%	400.000	739.500	12	12 m.	-	5%
1839	05/fev	76%	-	312.500	411.200	-	-	-	5%
1843	11/jan	85%	-	622.702	732.000	1	-	-	5%
1852	27/jul	95%	3%	954.250	1.010.000	1	-	-	4,5%
1858	19/mai	95,5%	2,25%	1.425.000	1.523.500	4	6 m.	-	4,5%
1859	23/fev	100%	2%	508.000	508.000	1	-	-	5%
1860	16/mar	90%	1,13%	1.210.000	1.373.000	4	5 m.	-	4,5%
1863	07/out	88%	2,63%	3.300.000	3.855.300	5	5 m.	-	4,5%
1865	12/set	74%	1,06%	5.000.000	6.963.600	7	12 m.	5%	5%
1871	23/fev	89%	2,50%	3.000.000	3.459.000	5	6 m.	5%	5%
1875	18/jan	96,5%	2,25%	5.000.000	5.301.200	7	10 m.	5%	5%
1883	23/jan	89%	2,25%	4.000.000	4.599.600	5	10 m.	4,5%	4,5%
1886	26/fev	95%	1,25%	6.000.000	6.431.000	5	6 m.	5%	5%
1888	-	97%	1,25%	6.000.000	6.297.300	-	-	5%	4,5%

Fonte: Carreira (1980)

O primeiro empréstimo realizado pelo Império em se dividiu em duas partes: primeiramente, foi contratado o valor de £ 1.000.000 com os banqueiros Farquhar, Fletcher, Bazeth, Alexander & Co., Thomas Wilson & Co., Crawford & Co.; e posteriormente, o valor de £ 2.000.000 com Nathan Mayer Rothschild. Contraídos em libras, a maioria dos empréstimos brasileiros foi articulada pela casa Rothschild & Sons e representantes autorizados.

Nota-se, a exemplo do endividamento interno, a dívida externa possui semelhança no que se refere à dinâmica do cenário socioeconômico o qual o país atravessava, com crescimento expressivo na década 1860 a 1870.

No período 1822-1850 (de embates e consolidação), os empréstimos contraídos pelo Império tinham o objetivo de sanar as dificuldades latentes daquele momento. O primeiro deles foi chamado de “primeiro empréstimo da independência” e sua aplicação se em despesas de defesa, segurança e estabilidade (BOUÇAS 1950). Em 1839 e 1843 (regências) foram tomados mais dois empréstimos antes no período de 1850-1889 (construção). Nesse período da história

imperial foram realizados 11 empréstimos a taxas de juros não tão favoráveis, inclusive o de 1865, de grande volume, o qual se destinou aos gastos com a Guerra do Paraguai.

Em 1889, com atuação marcante de Afonso Celso de Assis Figueiredo, então ministro da Fazenda, o Brasil conseguiu trocar os empréstimos todos, a maioria a contraídos a 5%, para um só empréstimo a 4% a ser quitado num prazo de 56 anos. Tal operação reestruturou os passivos e gerou uma considerável economia.

O início do endividamento externo brasileiro foi marcado por graves crises no sistema de balanço de pagamentos e várias renegociações da dívida, seja para o pagamento do principal, seja para novos empréstimos. Desde o primeiro empréstimo externo, firmado logo após a Independência, as turbulências foram várias e só foram saneadas no Segundo Reinado, graças às reformas regenciais, modernização da estrutura fiscal e a estabilização política, a recuperação da capacidade fiscal do Brasil se deu de forma lenta, mas gradual, somente sendo interrompida no final do período imperial e início republicano.

3. ASPECTOS ECONÔMICOS DO BRASIL IMPERIAL

O objetivo deste parágrafo é introduzir de forma gradual alguns aspectos econômicos do Brasil no período imperial, de modo que esses assuntos possam ser utilizados como pano de fundo e contextualização para aqueles dados mais específicos e diretamente atinentes ao trabalho desenvolvido relativo às finanças imperiais. Os temas aqui abordados guardam estreita ligação com a evolução da realidade econômica da época, em seus diversos aspectos, e se caracterizou pela inconstância política que impactaram diretamente nas questões que serão abordadas neste estudo.

Com efeito, as muitas transformações geográficas, políticas e sociais do Brasil no período imperial conduziram o estudo da historiografia brasileira, mais especificamente nos assuntos de política e economia, a uma divisão temporal em três partes: de 1822 a 1845, período de construção da nação independente que se notabilizou pelo notável esforço para suplantar as constantes ameaças de fragmentação do Império, a busca da pacificação do país envolto a muitas revoltas populares e a superação das dificuldades econômicas deixadas pelo período colonial no seu primeiro reinado buscando a estruturação do Estado monárquico parlamentarista; de 1845 a 1870, conhecido como apogeu do segundo reinado, este período se caracterizou pela conquista de certa estabilidade política, uma complexa centralização do poder nas mãos do monarca e o maior consenso entre as elites que exerciam expressiva influência nas decisões do país; o período de 1870 a 1889 foi marcado pela crise do regime monárquico, constante popularização das ideias abolicionistas, federalistas e republicanas. Alavancado pela riqueza gerada da produção e exportação do café, o desenvolvimento industrial se iniciou assim como se expandiu a malha ferroviária nacional. Esta divisão temporal é comum no estudo da historiografia do período imperial e amplamente usada pelos pesquisadores.

No curso do período imperial abrangido de 1822-1845, a economia e a política econômica do Brasil foram vigorosamente marcadas pela necessidade de superação das dificuldades organizacionais, de diversas naturezas: administrativa, fiscais, tributárias, sociais, estruturais, etc, herdadas do primeiro reinado e à estabilização política com vistas a conter as principais ameaças de fragmentação do Império (ABREU, LAGO, VILLELA, 2022). No fim desse período, com a maioria de D. Pedro II, sua assunção ao trono em 1840, além de diversas reformas estruturais promovidas pelos regentes, lançaram as bases que consolidaram a política representativa e garantiram a estabilidade econômica durante meio século no Império.

No início do século XIX o Brasil vivenciou profundas transformações políticas com a vinda da Corte, a Proclamação da Independência e a posterior abdicação de D. Pedro I e chegada ao poder de grupos da elite brasileira. (SACCHETTI, 2019)

No período regencial, compreendido entre 1831 a 1840, as disputas dos grupos dominantes pelo poder de governar o Brasil indicando os regentes provisórios até a maioria de D. Pedro II, geraram constante instabilidade política e fizeram emergir mais de 40 revoltas pelo Brasil, no Sul, no Norte e no Centro. O poder era dividido entre os Restauradores (antigo partido de Portugal), Liberais Moderados e Liberais Conservadores, sendo cada governo provisório formado por um desses segmentos políticos. A má qualidade de vida da população somada a essa sensação de não se ter um governo presente e unificador foi um campo fértil para as revoltas que se notabilizaram por não defenderem motivos homogêneos, mas diversos, com causas locais e identidade própria. Como não se tinha um líder que unisse o país e mediasse os conflitos, não havia um sentimento de nação.

Findo os tratados comerciais que conferia favoráveis tarifas de importação dos produtos da Inglaterra em 1844, visando diminuir os sucessivos déficits, a arrecadação com essa categoria de imposto subiu consideravelmente. No entanto, a influência dos ingleses na nossa economia não foi interrompida, a pressão exercida pelos britânicos resultou no fim, de fato, do comércio de mão de obra escravizada com a lei Eusébio de Queiroz em 1850.

A necessária estruturação do Estado iniciada logo após a independência aumentou consideravelmente as despesas do novo governo, no entanto as receitas não seguiram esse aumento e para conseguir cobrir as despesas dessa estruturação a opção escolhida foi recorrer a empréstimos, nacionais e principalmente estrangeiros. A solução encontrada logo se mostrou perigosa, os desequilíbrios fiscais aumentaram e um processo de deterioração cambial intensificou esse desequilíbrio no início no Império. A taxa de câmbio brasileira foi severamente impactada pela crise fiscal ora em curso. Em 1822 o câmbio que era cerca de 50 *pence/mil-réis*, no final do período analisado alcançou 27 *pence/mil-réis*.

Com a dificuldade natural para arcar com os gastos de estabelecimento estrutural do Estado, o Brasil precisou recorrer a empréstimos no exterior para equilibrar suas contas e realizou o primeiro em 1824 no valor de £1.333.333, tendo sido descontado 25% no lançamento e com juros nominais de 5%, nesse caso, o valor real recebido pelo empréstimo foi £1.000.000. Assim, deu-se início a um longo relacionamento de empréstimos em sequência que aumentaram cada vez mais a dívida pública brasileira, e impactada com a taxa de câmbio cada vez menos

favorável, esse valor ficava muito difícil de ser quitado. Em todo período imperial, o Brasil realizou 18 empréstimos. Apesar da massiva entrada de valores monetários de outros países, investimento indireto, o investimento estrangeiro direto no Brasil no período pós-independência foi muito discreto e não desempenhou nenhum papel de destaque na economia (ABREU, LAGO, VILLELA, 2022).

O Banco do Brasil, criado por D. João VI por ocasião da vida da família real portuguesa para o Brasil em 1808, sofreu um duro golpe com o retorno da família real para Lisboa em 1821. A fim de custear seus gastos para o regresso à terra natal, a família real liquidou a maioria dos títulos ao portador em sua posse, além de retirar todo o lastro da instituição, suas reservas metálicas e todas as joias da coroa. Com a crise dos anos 1820 o banco foi usado para tentar cobrir os déficits do governo e aumentou a emissão de moeda em 60% causando sua liquidação em 1829.

No tocante às exportações brasileiras, houve um modesto aumento nas importações no período de 1822 a 1845. A maioria das exportações era de café, açúcar, algodão e couros, sendo o café o principal produto de exportação desde a década de 1830 alcançando a participação de 40% do total das commodities negociadas para o exterior, conforme Tabela 6.

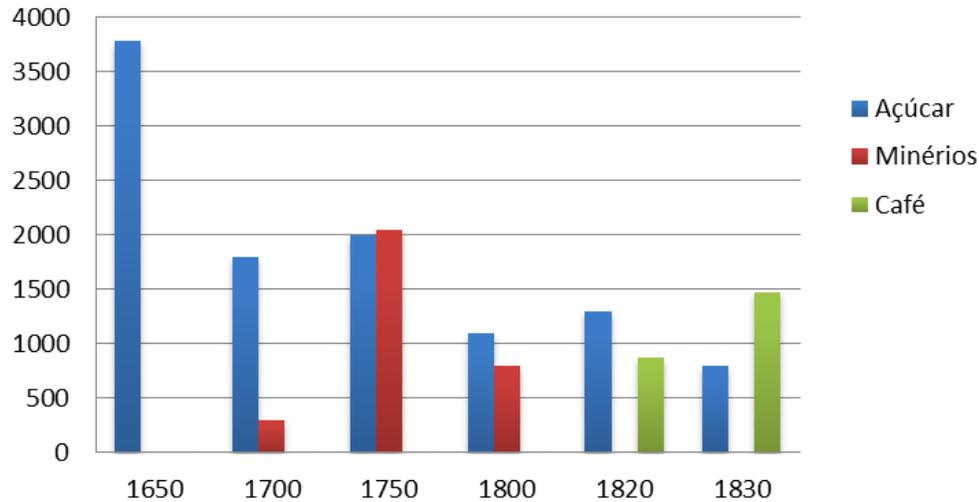
Tabela 6 - Principais produtos exportados pelo Brasil: 1821-1850
(em % do total)

Período	Café	Algodão	Açúcar	Couros	Fumo
1821/30	18,6	20,0	32,2	13,8	2,4
1831/40	43,8	11,0	24,0	7,9	1,9
1841/50	41,3	7,5	26,7	8,0	1,8

Buescu, Paim (Org.) 2011, p.89

Apesar da grande riqueza gerada no período colonial, especialmente nas primeiras décadas do século XVIII, concentradas no interior, as atividades de mineração participavam pouco da pauta econômica do Império, ficando atrás da agricultura que gozava de maior relevância na economia do Brasil. O Gráfico 1 ilustra os valores (em libras esterlinas) das exportações brasileiras no período de 1650 a 1830 de açúcar, minérios e café.

Gráfico 1 - Exportações brasileiras 1650 - 1830



Fonte: Gonzalez, 2018 apud Simonsen, CDPB e Abreu e Lago.

Observa-se solitária predominância do açúcar na pauta de exportações durante o primeiro período analisado de 1650 a 1700, um relativo equilíbrio entre açúcar e minérios com leve superioridade para os minérios em 1750 e o vertiginoso declínio da mineração no restante do período analisado com a ascensão do café na década de 1820, primazia esta que se estenderia até o final do Império.

Em um momento político de relativa estabilidade, o Brasil colheu os frutos da pacificação no período de 1845 a 1870 que ficou marcado pelo consenso das elites quanto à centralização dos poderes da monarquia.

Como um de seus corolários, a maior estabilidade política alcançada em meados do século 19 contribuiu para aquilo que se mostraria um despertar da economia imperial. O fim do tráfico transatlântico de escravos, a expansão da atividade bancária, a construção das primeiras ferrovias, entre outros, combinariam para promover o início de uma lenta trajetória de crescimento e modernização econômica do Brasil. (Abreu, Lago, Villela, 2022, p.185).

Cada vez mais integrado com a economia mundial, o Brasil imperial se especializa em produzir e exportar bens primários e importar produtos manufaturados, assim como capital e trabalhadores. Essa maior integração à economia internacional deixava o Brasil em situação de grande exposição quanto aos choques, positivos ou negativos, dos preços internacionais, tanto para importar, como para exportar seus produtos, assim como afetava a renda das famílias e a

arrecadação do governo.

Politicamente, o país estava apaziguado, as revoltas estavam sob controle e o Brasil experimentou o aumento da renda per capita dos cidadãos, era o apogeu do segundo reinado que se caracterizou pela centralização administrativa e crescimento econômico puxado pela expansão do cultivo do café, modernização da forma de arrecadação de impostos e aquecimento da economia que superou a estagnação dos vinte primeiros anos da proclamação da independência.

Nesse período, observou-se uma mudança demográfica significativa na demografia do Brasil. Atraídos pelas novas oportunidades no Sudeste, houve um movimento natural de migração da população do Nordeste para esta região agora mais próspera. Na época da independência, 50% da população brasileira residiam na região Nordeste e 37% no Sudeste, o recenseamento realizado em 1872 mostrou que a proporção naquele momento era de 45,9% viviam na região Nordeste e 39,8% no Sudeste.

Há que se ressaltar que, de acordo com Bulmer-Thomas (1994), Leff (1997) e Fragoso (2000), a maior parte da força de trabalho do Brasil era composta por pequenos produtores rurais, que produziam para sua subsistência e que comercializavam o excedente de sua produção apenas localmente. Ainda existiam muitas barreiras para a industrialização do Brasil, tais como a ausência de infraestrutura que propiciasse o escoamento da produção. Somente com a estabilidade política e a maior integração com os fluxos internacionais, foi possível os investimentos em infraestrutura, especificamente a construção das estradas de ferro de Mauá (1854) e da estrada de ferro Pedro II (1858) a qual nasceu com a intuito de servir à produção cafeeira em franca expansão no Vale do Paraíba.

No que tange ao funcionamento da economia brasileira, este período foi caracterizado pela construção de importantes marcos legais aprovados em 1850 que afetaram questões vitais como a terra, o trabalho e o capital: a) a Lei de Terras; b) Lei Eusébio de Queirós – que extinguiu o tráfico transatlântico de escravos e; c) Código Comercial. Após um período longo de discussão, o Código Comercial foi um instrumento legal importantíssimo para o Brasil. Fruto de uma adaptação de modelos já vigentes em países europeus, o Código trazia matérias econômicas, regimento de constituição de sociedades civis, padronização de moedas e regulamentação do trabalho de corretagem, etc.

Em curso desde o Ato Adicional à Constituição de 1834, a centralização da distribuição dos recursos fiscais arrecadados pelo governo caracterizou a política fiscal do segundo reinado.

Nos exercícios de 1855/56 e 1856/57, em média, a receita tributária destinada ao governo central foi de 81,5%, enquanto as províncias ficavam com 15,5% e os municípios com 3%, proporções que alteraram moderadamente até o fim do Império (Goldsmith, 1986 apud Carreira, 1889).

Segundo Abreu, Lago, Villela (2022), em termos de renda per capita, o Império obteve £ 0,41 em 1849/50; £ 0,53 em 1859/60; e £ 0,86 em 1869/70. Para uma comparação com a arrecadação federal nos Estados Unidos, temos respectivamente: £ 0,40; £ 0,68; £ 1,80 por habitante. A análise mostra que o potencial do Brasil, em termos comparativos, que o governo brasileiro conseguia arrecadar montantes significativos se comparado com países em desenvolvimento naquele momento da história. O fim dos tratados comerciais entre Brasil e Inglaterra em 1844 com a aprovação da Tarifa Alves Branco transformou significativamente a arrecadação e impactou as receitas tributárias, uma vez que as tarifas de importação passaram de 15% para 30% a 60% a depender da mercadoria em questão. Os impostos de importação constituíam cerca de 60% dos valores arrecadados, enquanto as receitas com exportação alcançavam 16,4%. No entanto, as despesas ordinárias no Tesouro Nacional eram por demais altas e foram agravadas com a Guerra da Tríplice Aliança.

Um aspecto importante deste período era a destinação das despesas. As elites do Norte do Império, o que hoje convencionamos chamar de Norte e Nordeste brasileiros, reclamavam do menor montante dos recursos fiscais do governo central destinados às despesas daquela região. Apesar de arrecadar cerca de 33% do total das receitas do poder central, eram aplicados na região Norte apenas 15%, ou seja, menos da metade em termos proporcionais (dados relativos aos exercícios 1844-45 e 1869-70).

As reformas administrativas do início da década de 1830 que lançaram as bases da fiscalidade brasileira surtiram efeito na década seguinte. Com a centralização administrativa e a relativa estabilidade política do segundo reinado, as contas públicas conseguiram enfim equilibrar-se e manter superávits em sequência.

Em 1853, a partir da fusão dos dois maiores bancos comerciais do Império, o Banco Commercial do Rio de Janeiro e o Banco do Brasil (fundado por Mauá em 1851), surgiu o “terceiro” Banco do Brasil por iniciativa de Joaquim José Rodrigues Torres, o então Ministro da Fazenda. A nova instituição nasce com a incumbência de ser o emissor de moeda do Império em modelo de monopólio e teria a obrigação de retirar as notas do Tesouro e assegurar a estabilidade monetária e cambial do país. Em 1857, atendendo a reivindicação das classes produtoras, o

governo autoriza outros sete bancos a operar visando à expansão do meio circulante.

A Guerra do Paraguai (1865-1870), sob qualquer prisma com o qual se queira analisar, constitui-se um divisor de águas na história do Brasil. Tanto no aspecto social, pois foi no decorrer daquele conflito que o Brasil concebe a ideia de “nação” tendo seus efeitos sentidos nos quatro cantos do Império. A guerra também marca a tomada de consciência política das Forças Armadas no país que acabaram por culminar na adesão de membros do exército à causa republicana (Abreu, Lago, Villela, 2022). No entanto, o aspecto mais complexo e com consequências terríveis para a sociedade brasileira, foi como esse conflito impactou a economia do Brasil.

O principal impacto da Guerra do Paraguai sobre as finanças públicas nas últimas décadas do Império foi o exponencial aprofundamento da dívida pública externa e interna. É verdade que a dívida não nasce com a guerra. Ambas as formas de endividamento nascem praticamente junto com o Brasil independente e constituem a outra face da questão fiscal do déficit crônico que caracterizou as finanças imperiais. (COSTA, 2020).

Analisando a origem da dívida pública do Brasil ao longo do período imperial buscando os registros de empréstimos internos e externos, chega-se a conclusão de que esta se relaciona fortemente à estruturação de um país em um processo de independência recente, com necessidades iminentes de construção e desenvolvimento e que o endividamento é natural e intrínseco a esse processo.

Em um primeiro momento, os empréstimos realizados pelo Brasil foram destinados para cobrir déficits da construção do Estado, a saber: despesas da guerra da independência, tratados internacionais na negociação de paz com Portugal, despesas de contenção de rebeliões internas e da guerra da Cisplatina. Superado este momento inicial e com as forças políticas gozando de estabilidade, com bases estruturais, econômicas e fiscais, os empréstimos realizados a partir de da segunda metade do século tinham como destinação a melhoria da infraestrutura, modernidade do país com vistas à industrialização. Em um momento de equilíbrio fiscal, com as dívidas internas e externas devidamente saneadas, emerge o conflito da Tríplice Aliança.

Este período que corresponde a Guerra do Paraguai se tornou um marco referencial do endividamento público, pois ele monta um exponencial crescimento tanto no estoque da dívida, quanto no peso do serviço da dívida sobre as receitas do Estado (Costa, 2022).

Os últimos anos do período Imperial, compreendido entre 1870-1889, foram marcados pelo exponencial estrangulamento econômico, forte internacionalização da economia brasileira

com vistas à produção e exportação especializada de *comodities*, entrada lenta e gradual de capitais do exterior, entrada de imigrantes europeus e grandes transformações estruturais com os movimentos abolicionistas e republicanos.

Na esteira da modernização da infraestrutura, nesse período o Brasil viu aumentar consideravelmente a malha ferroviária nacional, passando de um total de 745 km no início da década 1870 para aproximadamente 9,6 mil km em 1889, (Abreu, Lago, Villela, 2022 *apud* Summerhill, 2003), assim como crescimento da extensão da rede de telégrafos, indo de 2 mil km para mais de 10 mil km. Além de investimentos em iluminação pública, no fim do Império entrou em operação a primeira hidrelétrica do Brasil em 1889, dando início à matriz energética predominante no país até os dias de hoje.

Na década de 1880, em contraponto à economia tradicional país baseada na agricultura, iniciou-se o primeiro processo de industrialização do Brasil, com foco em produtos de manufatura e que culminou no Encilhamento, política econômica adotada pelo primeiro governo provisório republicano brasileiro em 1889. Em conjunto com essas medidas de incentivo à produção nacional, foi adotada uma política de proteção que aumentava os impostos dos produtos importados que concorressem com os produtos locais.

Se aproveitando de uma queda momentânea dos preços internacionais e do crescimento da indústria nacional, os produtores conseguiram importar bens de capital necessários à produção o que aumentou ainda mais o potencial produtivo das empresas no Brasil. Produzindo bens de consumo não duráveis como vela, cigarro, sabão, sapatos e chapéus de couro, cerveja, dentre outros, a indústria se valeu dos efeitos de encadeamento do setor produtivo, adquirindo máquinas e equipamentos para o setor primário, como por exemplo, moedores de trigo e grãos para produção de cerveja (Goldsmith 1986). Segundo Carreira (p. 719-20, 1889), foram criadas de 1830 a 1870 foram criadas 182 empresas no Brasil e concedidas 677 patentes de invenções, e no período de 1871 a 1888, (com a modernização da lei de sociedades anônimas ocorrida em 1882) foram registradas 1.159 empresas e 664 patentes. Estes dados demonstram a evolução da indústria no Império nesse curto espaço temporal.

O setor financeiro experimentou certo aquecimento expansivo, passando de cinco bancos comerciais na década de 1850 para cerca de trinta e cinco bancos no final do período Imperial.

A população brasileira cresceu em média 1,9% a.a. entre 1870 a 1890, totalizando cerca de 14,3 milhões de habitantes, sendo muito importante a contabilização desses números, o

crecente fluxo de entrada de imigrantes europeus, trabalhadores especializados, que entravam no país com muitas subvenções oferecidas pelo governo brasileiro. Também se observa nesse período a maior concentração da população no Sudeste, em virtude da proeminência da lavoura cafeeira, o mais importante produto de exportação que necessitava de mão de obra à medida que a produção aumentava. A expansão da malha ferroviária impulsionou significativamente a produção e exportação do café, passando de três milhões de sacas anuais para em média de 1865 a 1870 para uma produção de 4,5 milhões de sacas anuais (IBGE, p.312, tabela 6.43, 1987).

A produção da borracha começou a ganhar destaque nas exportações a partir da década de 1870, com as exportações evoluindo de um total de £ 1 milhão para £ 2 milhões ao final do período Imperial (IBGE, p.310, tabela 6.40, 1987).

Tida como um divisor de águas das finanças públicas brasileiras, a Guerra do Paraguai afetou as contas nacionais de forma a reverberar por décadas a fio. Apesar do relevante aumento das receitas durante o período do conflito, com um aumento na arrecadação da ordem de 50%, que seguiu crescendo nos próximos anos, não fizeram face às despesas governamentais com a guerra eram ainda grandes, estrangulando as contas públicas e obrigando o Estado a aumentar a carga tributária, buscar empréstimos (internos e externos) e emitir moeda para cobrir o rombo deixado pela guerra.

Assim como no período anterior (1845-1870), os gastos realizados pelo governo central privilegiam o Sudeste em detrimento ao Nordeste, com investimentos de valores desproporcionais ao volume de arrecadação por região.

Na questão orçamentária, em tempos de paz, verifica-se um equilíbrio fiscal e 19 exercícios fiscais desde o término da Guerra do Paraguai, apenas em 4 deles foi registrado déficit primário (resultado quando se exclui as despesas com juros de dívida) sendo que em 3 anos, de 1876-77 a 1878/79, foi necessário aumentar o gasto para auxiliar na terrível seca que assolou o Nordeste brasileiro.

A dívida pública brasileira aumentou demasiadamente após o conflito da Tríplice Aliança. De acordo com Costa (2022, apud Carreira, 1889) somando-se a dívida pública interna e externa, o Brasil devia aos seus credores em 1865, início da Guerra do Paraguai a quantia de 149.450.380 mil réis, sendo que ao final desse período a quantia passou para 391.083.600 mil réis. Os valores mais que dobraram rapidamente. Esse crescimento da dívida continuou e no final do Império, o montante chegou a 813.980.916, comprometendo mais de 27% das receitas arrecadadas, como é

possível notar na Tabela 7 que apresenta os valores consolidados por Carreira (1889).

Tabela 7 - Evolução da dívida fundada do Império
(em mil réis)

Ano	Dívida Externa (a)	Dívida Interna (b)	Total da Dívida (a + b)
1865	69.073.980	80.376.400	149.450.380
1870	156.771.600	234.312.000	391.083.600
1875	132.635.580	285.592.200	418.227.780
1880	177.338.386	363.569.700	540.908.086
1885	199.800.655	405.640.400	605.441.055
1889	270.395.555	543.585.300	813.980.855

Fonte: CARREIRA, Liberato, Castro. *História Financeira*,
Op. Cit. Anos indicados

Para que seja possível calcular estimativas de renda e PIB, de qualquer país no século XIX, são necessárias à utilização de recursos de aproximação e de indicadores de precisão limitada, assim como a dificuldade em se obter dados confiáveis para a construção desses índices. Considerando todas essas variáveis, no caso brasileiro a complexa missão da elaboração do PIB possui agravantes na origem dos dados colhidos, uma vez que no início do segundo reinado, as séries agregadas foram inferidas a partir de indicadores parciais e somente a partir de 1840 os dados se tornaram mais confiáveis.

De acordo com Abreu, Lago e Villela (2022), diversos autores buscaram construir indicadores de renda e de PIB, dentre os quais podemos destacar: Furtado (1959) Coastworth (1978), Maddison (1995, 2001), Contador & Haddad (1975), Goldsmith (1986), e mais recente Tombolo & Sampaio (2013). Esta pesquisa escolheu 3 índices por considerar as metodologias mais adequadas e representam a evolução no tipo de estudo pois cada uma, a seu tempo, conseguiu apresentar observações pertinentes ao estudo e assim apresenta a Tabela 8.

Tabela 8 - Estimativas de taxa de crescimento anual de população, PIB total e per capita, 1850-1890 (três fontes alternativas) em %

Período	Pop.	Contador & Haddad		Goldsmith		Tombolo & Sampaio	
		Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita
1850-1860	1,53	-	-	2,59	1,06	2,39	0,85
1860-1870	1,47	2,97	1,50	3,09	1,62	3,69	2,22
1870-1880	1,90	1,83	-0,07	1,60	-0,30	1,68	-0,22

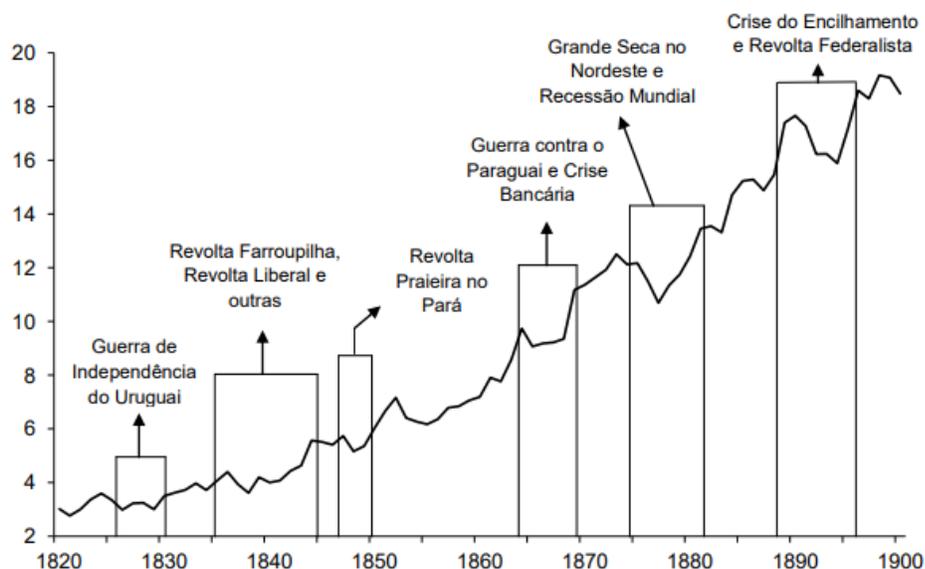
1880-1890	1,97	1,56	-0,41	1,17	-0,80	2,49	0,52
-----------	------	------	-------	------	-------	------	------

Fontes: Contador & Haddad (1975); Goldsmith (1986); Tombolo & Sampaio (2013)

Mesmo com valores discrepantes quanto ao período 1880-1890 apresentados por Tombolo & Sampaio, do PIB per capita de 0,52% em relação aos demais Contador & Haddad e Goldsmith, -0,41% e 0,80%, a explicação pode ser relacionada à Grande Seca do Nordeste. No entanto, para Abreu, Lago e Villela (p. 42, 2022) mesmo considerando a precariedade das estimativas, é altamente improvável uma queda no PIB per capita no período 1880-1890, sendo mais plausível uma taxa de crescimento em torno de 0,5%.

Tombolo & Sampaio apresentam no artigo “O PIB brasileiro nos séculos XIX e XX: duzentos anos de flutuações econômicas” de 2013, o Gráfico 2 que associa a evolução do PIB no século XIX aos acontecimentos históricos os quais influenciaram a economia brasileira no período Imperial.

Gráfico 2 - PIB real em bilhões de reais de e fatos históricos: 1820-1900



Fonte: Tombolo e Sampaio (Revista de Economia, v. 39, n. 3 (ano 37) 2013).

No Gráfico 2, é possível notar que a evolução do PIB brasileiro passa pela sua história de afirmação como uma nação independente que logo após se emancipar de Portugal em 1822, entra em conflito com a Argentina entre 1825 e 1828 pela posse da província da Cisplatina. Na defesa

de seu território, o país sofre com a perda dessa guerra e assina um acordo de paz em 1828 reconhecendo a independência da região que agora passa a se chamar República Oriental do Uruguai.

Diversas revoltas regionais surgiram em território brasileiro no período de 1835 e 1845, as principais foram: a Revolução Farroupilha (1835-1845) no Rio Grande do Sul, a Revolta dos Malês (1835) e Sabinada (1837-1838) ambas na Bahia, a Revolta de Cabanagem (1835-1840) no Pará, a Balaiada (1838-1841) no Maranhão, além das Revoltas Liberais de Minas Gerais e São Paulo em 1842. Uma última rebelião ocorreu entre 1848 e 1850 no Pará e ficou conhecida como a Revolta Praieira.

No ano de 1864 ocorreu uma grande crise comercial e bancária no Rio de Janeiro e em 1865 o Brasil lutou junto com Uruguai e Argentina, formando a Tríplice Aliança contra o Paraguai, guerra durou até 1870.

Ainda sobre PIB, importante contribuição é dada por Tombolo & Sampaio (2013) que, utilizando-se de dados publicados por Maddison (2006), faz uma comparação da evolução do PIB per capita do Brasil com alguns outros países escolhidos. Na Tabela 9 observamos que diferenças de crescimento da renda, pequenas no curto prazo, mas capazes de produzir enormes defasagens no longo prazo. Para os autores, em termos da análise da série temporal do PIB apenas, a atual baixa renda per capita brasileira depende em parte do baixo nível da renda inicial em 1820 e em parte da taxa média de crescimento ao longo dos anos. Na opinião dos autores, o fator primordial foi a renda per capita inicial baixa.

Tabela 9 - Comparação internacional de rendas per capita em dólares internacionais de Geary-Khamis: 1820/2008

Período	EUA	França	Reino Unido	Argentina	Chile	México	Venezuela	Brasil
1820	1.894	1.710	2.570	-	1.045	1.144	692	908
1830	2.073	1.794	2.635	-	1.000	-	-	892
1840	2.392	2.151	2.999	-	1.131	-	-	852
1850	2.721	2.406	3.511	-	1.404	-	-	988
1860	3.282	2.851	4.265	-	1.648	-	-	999
1870	3.683	2.826	4.807	1.975	1.944	1.015	858	1.300
1880	4.797	3.195	5.239	-	2.622	-	-	1.128
1890	5.111	3.580	6.041	3.243	2.963	1.524	-	1.208
1900	6.164	4.333	6.768	4.152	3.306	2.058	1.237	1.054
1925	9.466	6.278	7.751	5.906	4.750	2.875	3.136	1.379
1950	14.406	7.813	10.455	7.513	5.529	3.563	11.243	2.592

1975	24.535	19.523	17.850	12.238	6.439	7.772	15.778	6.471
2000	42.892	30.770	30.666	12.929	15.533	10.961	12.705	8.581
2008	46.976	33.484	35.773	16.567	19.866	12.022	15.965	10.030

Fonte: Tombolo e Sampaio (Revista de Economia, v. 39, n. 3, ano 37, 2013)

Observando a Tabela 9, notamos que na década de 1820, a renda média do brasileiro era pouco menos da metade de um cidadão dos Estados Unidos da América e quase um terço em relação ao Reino Unido. Ao final do período imperial, esse valor relativo diminuiu ainda mais, caindo para menos de um quarto em relação aos Estados Unidos e quase um sexto em relação ao Reino Unido, sendo esses dois países os principais parceiros comerciais do Brasil durante o Império. Outra conclusão perceptível é que o Brasil, apesar de toda sua relevância na economia mundial, ao longo de sua história auferiu renda *per capita* menor que México, Chile e Argentina.

4. A EVOLUÇÃO DA FISCALIDADE NO BRASIL

4.1. A perspectiva do Orçamento

A capacidade do Estado de se impor sobre o corpo social *monopólio da coerção legítima* descrita por Max Weber tipifica as correlações de poder e preconiza a noção de soberania do Estado, que por meio dessa monopolização da coerção, emerge a dimensão da territorialidade e a centralidade do poder. O Estado moderno como conhecemos é fruto desse longo processo de monopolização da coerção. Weber destaca que os elementos essenciais que definem um Estado: 1) o monopólio da força física legítima num dado território; 2) uma burocracia profissional; 3) um sistema fiscal interno unificado. (Weber 1919)

A formação do Estado moderno, para Schumpeter (1991) constitui um processo cujo estágio inicial correspondeu à transição do “*Estado senhorial*” (Domänestaat; domain state) ao “*Estado fiscal*” (Steuerstaat; tax state). Em seu artigo “*the crisis of the tax state*” (1954), Schumpeter estabelece de forma científica o estudo da fiscalidade como dimensão central da historicidade do Estado enfatizando concomitantemente história, economia e sociologia (Costa 2020).

O sistema fiscal de um Estado é composto por uma estrutura capaz de propiciar o financiamento das atividades por ele desenvolvidas. Para que este sistema possa alcançar sua efetividade são necessários mecanismos administrativos especialmente elaborados para a arrecadação de receitas e pagamento de despesas, assim como uma legislação própria que estabeleça as regras de organização desta estrutura.

De acordo com Jaroslaw Kantorowicz (2015), fiscalidade é o conjunto de normas que afetam a tomada de decisões em matéria fiscal. Aliados a estes princípios, a análise da contabilidade pública é fundamental para a investigação da política relativa à fiscalidade e trata do acompanhamento sistemático das receitas e despesas, a apuração dos superávits e déficits fiscais que podem externar acumulação reservas ou endividamento interno ou externo.

Segundo Henriques (2008), o sistema fiscal português evoluiu nos séculos XIV a XVIII, transformando-se de um Estado senhorial a um Estado fiscal quando os almoxarifados (tesourarias locais) tomaram o lugar do então Tesouro Central português, tornando-se essenciais ao funcionamento fiscal do país, passando de um modelo de controle orientado para acumulação para um modelo de redistribuição conectado às funções típicas de Estado, que naquele momento da história portuguesa, era focado nas despesas militares de guerra e comércio ultramarino.

Com o aprofundamento da sistematização das normas contabilísticas (o método contábil revolucionário das *partidas dobradas* estava em difusão no mundo) e o refinamento das rotinas financeiras, surge então em 1761 o Erário Régio que unificava as informações trazidas das alfândegas, provedorias e almoxarifados produzindo uma escrituração contábil única que transformou na estrutura administrativa da Real Fazenda e inaugurou um novo sistema de finanças no Reino, sem alterar nada do seu sistema fiscal vigente (Carrara 2022, p.68).

(...) A percepção da escrituração de partidas dobradas como um método bem-sucedido, rigoroso e útil dentro das grandes estabelecimentos comerciais tornou-se um argumento chave no apoio da adequação do método para uso na administração pública, em especial para a gestão das finanças públicas. (CARRARA, 2022.p. 69).

Até o surgimento do Erário Régio, a fiscalidade do Império português muito se baseava na saúde financeira de cada uma de suas repartições responsáveis por cobrar e arrecadar receitas e efetuar os pagamentos de suas despesas. No entanto com a expansão ultramarina, o Império não conseguia controlar de forma efetiva as suas muitas repartições, sendo necessária então a adoção de escrituração contábil única, a fim de promover os remanejamentos necessários para socorrer àquelas repartições que se tornavam deficitárias (Carrara 2009).

A Revolução liberal portuguesa iniciada em 1820 trouxe uma nova forma de legitimação e representação do poder político com a formação das Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes as quais entraram em funcionamento em 1821. Esse movimento liberal rapidamente atravessou o atlântico e chegou ao Brasil em um processo que ensejava a participação popular, ainda que com regras limitantes quanto ao número de indivíduos aptos a votar, culminou na primeira Constituição brasileira outorgada três anos depois. As eleições de 1821 a 1825 transcorreram sem eventos ou intercorrências que desabonassem a lisura do processo eleitoral e se tornaram as primeiras experiências nacionais com uma forma clara de representação democrática numa sociedade monárquica e conservadora. Foi sobre esse novo modelo de representação política que se iniciou a construção de um novo modelo de sistema fiscal no Brasil (Carrara 2020).

A Constituição Imperial de 1824 trouxe os três artigos que transformaram profundamente a fiscalidade brasileira: a) artigo 170: criou a figura do Tesouro Nacional, em substituição ao Erário Régio, o qual ficava encarregado das receitas e despesas da Fazenda Nacional, regular a administração, arrecadação e escrituração contábil em conjunto com as tesourarias das províncias do Império; b) artigo 171: determinou à Assembleia Geral o estabelecimento anual das contribuições diretas, exceto as que se referiam aos pagamentos de juros bem como a amortização

da dívida pública; c) artigo 172: obrigava o ministro de Estado da Fazenda a apresentar anualmente à Câmara dos Deputados o balanço geral das receitas e despesas públicas do ano anterior, bem como orçamento geral para o ano subsequente, surgindo então pela primeira vez no ordenamento jurídico do Brasil o instrumento de orçamento público.

Num Estado em constante transformação, para a construção de um sistema fiscal é necessário mais do que colocar em prática princípios de responsabilidade financeira ou ideais de austeridade, trata-se da implementação de um modelo com ampla representação política que exprima a vontade soberana de um povo. É possível concluir que este foi o caso do Brasil, pois o início da construção do sistema fiscal brasileiro se deu por intermédio de sua primeira Constituição em 1824 tendo sido avalizado pelo congresso com representantes eleitos no congresso e atualizados com reformas pontuais e necessárias durante o período de 1831 a 1834, o que permitiu alicerçar a estrutura que ao longo do século XIX tornou possível o funcionamento do estado brasileiro (Carrara 2022). No entanto é impossível negar o monopólio da elaboração exercido nas leis (Câmara dos Deputados e Senado imperial), assim como a interpretação das leis (Conselho de Estado e Magistrados) garantia às elites o controle do modelo de poder baseado em uma sociedade política excludente que preservava as hierarquias sociais vigentes (Martins, 2007).

(...) as grandes alterações na estrutura político-institucional verificadas no período imperial não são acompanhadas por drásticas alterações nos quadros dirigentes dessas mesmas instituições, o que em alguma medida deve revelar a periodização tradicional, que aponta uma série dessas rupturas: a Independência em 1822, a abdicação do imperador em 1831 – que instalou o regime de regências, a aprovação do Ato Adicional de 1834 – que provocou profundas transformações na política administrativa, particularmente com a criação das assembleias provinciais – e o chamado Regresso, a partir da regência de Araújo Lima marquês de Olinda, que culminaria com a declaração da maioridade de Pedro II em 1840 (MARTINS, 2007b, p. 403).

No Império recém-independente as despesas cresciam exponencialmente e as receitas advindas da arrecadação tributárias não eram suficientes para fazer frente aos gastos o que ocasionou aumento da dívida pública. Apesar do conhecimento acerca das técnicas já utilizadas na contabilidade pública antes deste momento na história do Brasil, de 1822 até 1830, foi um período de muita turbulência na condução das contas públicas, sendo necessárias diversas intervenções a fim de estancar os sucessivos déficits anuais. O simples levantamento das receitas e despesas não exprime toda a complexidade dos eventos ocorridos no país.

Tabela 10 - Receitas e despesas do Império do Brasil, 1821-1824, em réis

	1821	1822	1823	1824
RECEITAS	5.209.944.277	3.907.327.771	4.239.267.297	6.053.963.936
Saldo do ano anterior	8.280.159	22.997.826	16.110.959	5.525.045
Direitos de 24%	221.145.456	209.742.112	341.149.098	441.905.385
Direitos de 15%	667.187.578	570.544.538	853.418.628	1.005.643.070
Direitos s/ vinhos e aguardentes	235.666.482	192.973.848	257.123.023	295.532.764
Direitos dos Escravos	253.528.620	350.434.624	246.391.800	442.628.100
Dízimos do café e açúcar	290.828.359	382.466.906	417.669.704	405.575.190
Demais receitas ordinárias	1.299.348.364	1.010.414.844	1.083.519.556	1.283.187.649
Subtotal das receitas ordinárias	2.967.704.859	2.716.576.872	3.199.271.809	3.874.472.158
Extraordinárias	2.233.959.259	1.167.753.073	1.023.884.529	2.173.966.733
Sobras das juntas de Fazenda	514.286.778	101.480.525	101.034.426	191.229.278
Empréstimo externo	-	-	-	250.000.000
Pratas e pesos espanhóis	352.033.680	18.547.975	205.600	229.200
Emissão do Banco do Brasil	551.000.000	426.000.000	348.000.000	427.000.000
Emissão de moeda de cobre	466.262.965	278.777.968	251.057.515	612.022.295
DESPESAS	5.209.944.277	3.907.209.332	4.239.267.297	6.053.963.936
Casa Real e Imperial	1.049.623.009	409.110.912	402.638.385	342.115.081
Tesouro Público	453.994.242	442.228.276	507.697.726	445.361.065
Tribunais e outros	172.464.534	100.305.130	99.764.057	115.873.876
Obras	80.581.770	100.749.034	95.228.668	124.514.239
Exército	1.507.467.940	1.358.796.805	1.475.327.881	1.884.806.953
Marinha	902.353.654	924.867.557	1.137.805.799	1.543.928.292
Extraordinárias	1.020.461.302	550.336.870	509.876.696	1.325.518.351
TOTAL	5.186.946.451	3.886.394.584	4.228.339.212	5.782.117.857
Saldo para o ano seguinte	22.997.826	20.933.187	10.928.085	271.846.079

Fonte: Carrara 2022, Anexo 6^a, p 413-414 com adaptações

A Tabela 10 das receitas e despesas do Império do Brasil de 1821 a 1824 demonstra o grande esforço que o governo realizava para equilibrar as contas nacionais. A arrecadação tributária era ineficiente e insuficiente para fazer frente ao gasto público necessário naquele momento de consolidação da independência, a saída encontrada foi buscar aumentar as receitas extraordinárias e empréstimos do exterior.

A partir do século XVIII, estados que já possuíam leis constitucionais convencionaram seu ordenamento jurídico a recepcionar legislações fiscais em seus textos magnos. Esse processo complexo, carregado de disputas de poder e ainda um tanto quanto incipiente em sua forma, denominou-se orçamento. No século XIX surge na França duas técnicas de orçamento, a primeira chamada de “*Budgets*” e a segunda “*états de prévoyance*”. Ambas tinham em comum três ca-

racterísticas: a) confecção realizada de forma a antecipar eventos (*antecipatório*); b) necessidade (*dependência*) de autorização de um poder competente para arrecadar receitas e efetuar despesas; c) *periodicidade* de vigência (Costa 2020). Desta forma, o orçamento derivado de um poder constitucional é um documento aprovado por um poder legítimo (representantes do povo), na forma de lei, com vigência específica definida, que avalia e compara as despesas face às receitas buscando o equilíbrio das contas públicas. Não obstante, o orçamento público por seu caráter legal carece de publicidade, ou seja, é imprescindível que seja divulgado para o conhecimento de todos (Say, 1900).

A dimensão política é outro traço marcante do orçamento público. Ao contrário de seu uso no setor privado, que prioriza as receitas e então destina recursos para as despesas, no orçamento público ocorre o contrário, as demandas da sociedade existem e desafio dos gestores públicos é encontrar formas para financiar o atendimento dessas demandas. Não possuindo patrimônio capaz de gerar riquezas com suas atividades, o Estado retira seus recursos para fazer jus às demandas da sociedade através dos impostos, os quais estão sujeitos a flutuações.

As cortes constituintes portuguesas, consideradas um marco inicial da experiência parlamentar no reino de Portugal, colocaram em pauta o tema em suas reuniões durante os anos de 1821 e 1822, transformando as contas públicas em alvo de discussões e propostas (Costa 2020). Os esforços parlamentares surtiram efeito e nos Diários da Corte de 1821 constavam as seguintes exigências:

Art. 1º Que a regência mande apresentar sem demora a essa Assembleia de orçamentos de todas as despesas do ano corrente, e dos fundos com que podemos contar para lhes fazer face; Art 2º Que no fim de cada mês a Regência mande apresentar na Assembleia o orçamento das despesas do mês seguinte; 3º Que a Regência mande todos os quinze dias a esta Assembleia o orçamento das despesas do mês seguinte;... (Diário das Cortes, Sessão de 10/02/1821, vol. 5, p.21).

As exigências das cortes demonstravam a preocupação dos parlamentares acerca da saúde financeira do reino, tanto com a gestão do que já foi gasto quanto pelo planejamento do que se havia de desembolsar, da mesma forma que o sentimento dos representantes do povo era de que o Estado não era transparente o suficiente, pois nunca antes havia tornado públicas as informações agora solicitadas. No mais, sobram críticas dos liberais sobre a condução das contas públicas e recomendações de mudanças e modernização da administração fazendária, Costa (2020 *apud* ALMEIDA, 1822).

No Brasil de D. Pedro I, o imperador com discurso liberal (Tito, 2016), então Secretário da Fazenda e Presidente do Tesouro Público, Manoel Jacinto Nogueira da Gama, apresentou à Assembleia Constituinte em 1823 um relatório da situação econômica do Império, expondo o estado caótico das contas públicas naquele momento e solicita à Assembleia autorização para medidas que considerava urgentes (Carreira, 1889). Naquele momento da história do Brasil a independência fora proclamada, no entanto havia certa dúvida sobre sua consolidação, mas por ocasião deste evento no parlamento inicia-se no Brasil o tempo do orçamento público, ao menos foi lançado seu primeiro embrião, apresentado com as características próprias de um documento que: a) expôs a situação financeira passada; b) projeta as despesas que seriam efetuadas no futuro e; c) uma propositura de como agir para angariar recursos a fim de fazer frente às despesas.

Embora o relatório (orçamento) tenha sido apresentado primeiramente em sessão secreta em 4 de outubro de 1823, os Diários da Assembleia Constituinte conta-nos que o mesmo teve sua leitura pública, com algumas alterações (Arquivo Histórico da Câmara dos Deputados 1823-D-126-965). Utilizando-se de contundente retórica, até dramática em alguns momentos, o documento apresentado por Nogueira da Gama revelou de forma aberta os números do erário, e em sua visão, o país enfrentava uma situação deveras “calamitosa” com compromissos inadiáveis e de alta monta. A dívida pública que em 1821 era da ordem de RS 9.876.918:096 aumentou para RS 10.176.580:783 em junho de 1822 e posteriormente chegou em junho de 1823 a RS 12.055.582:456. Segundo o secretário, para aliviar a situação exposta acerca da dívida, o governo recorreu a vários empréstimos, subscrições e sequestro de bens. Com o déficit aumentando ano após ano e não sabendo mais como aumentar as receitas, o secretário solicitou aos Constituintes proposituras acerca do caos por ele relatado (BRASIL, Ministério da Fazenda, 1823).

Foi abordada a situação das províncias, que conforme apresentado, encontravam-se em situação parecida, com déficits em sequência e não tendo como arcar com suas despesas e as que estavam em melhor situação financeira eram aquelas que não haviam enviado ao Tesouro Público os valores relativos aos rendimentos a ele devidos (BRASIL, Ministério da Fazenda, 1823).

Então, após a dramática exposição das finanças imperiais, Nogueira da Gama propõe como forma de arcar com o déficit e salvar o Estado, a tomada de um empréstimo no exterior, o qual era oferecido pelos capitalistas ingleses e que tal artifício já havia realizado com várias nações na Europa e também da América. A solução proposta pelo Marquês de Baependi foi apresentada como “única saída” para a crise das contas públicas brasileiras e que, em sua visão, tal

providência só poderia ser tomada com a aprovação da Assembleia Constituinte, não obstante, a dívida (e a credibilidade do país) era tida como fundamental para a independência do país ao lado do seu sistema representativo que unidos garantiam a unidade nacional (Costa, 2022). O secretário do Tesouro Público termina sua exposição das contas públicas na Assembleia Constituinte conclamando enfaticamente:

“Salvemos a nossa existência, firmemos a nossa independência, levantemos sobre a escala grande esse nascente Império: a posteridade nos abençoará colhendo os frutos de nossos cuidados e sacrifícios” (BRASIL, Ministério da Fazenda, 1823).

O momento político do Brasil era ainda muito conturbado na pós-independência e início do Império. Dom Pedro I, agora Imperador, não conseguiu diálogo frutífero com o parlamento e acabou por dissolver a Assembleia e outorgar ele mesmo a Constituição de 1824 a qual trazia de forma inédita, matéria específica sobre orçamento, ditando as bases do ordenamento jurídico e as práticas orçamentárias que permaneceram válidas durante todo o período imperial. Na Constituição outorgada, segundo Costa (2020, *apud* Buescu, 1984), Dom Pedro estabeleceu que a elaboração do orçamento ficaria a cargo do Poder Executivo, apoderando significativamente a influência exercida pelo detentor do cargo de Ministro da Fazenda, pois este desempenhava o papel preponderante não apenas na formulação, mas na aplicação das políticas orçamentárias, tributárias, alfandegárias e nas operações de crédito. Tais prerrogativas advêm do Artigo 170 da Constituição que revestiu de autoridade o Tesouro Nacional para organizar, na forma de um Tribunal, que se infunde sobre todo o sistema de arrecadação do centro das províncias. De forma clara e concreta, em matéria de tributos, o Império era centralizador e o Ministro da Fazenda era o principal cargo do sistema sob o qual todos os outros partícipes giravam ao seu redor. Sua influência era tal que, quando o Conselho de Estado se reunia para deliberar matérias de pauta fiscal e orçamentária, o Ministro da Fazenda era o presidente das sessões específicas.

Ainda em tempos de relativa turbulência política, a primeira legislatura ordinária se reúne em 1826, ressentida pela dissolução da Assembleia Constituinte e das difíceis condições comerciais impostas à elite brasileira pelos tratados internacionais com França e Inglaterra que obrigava o Brasil a se comprometer a acabar com o tráfico de escravos até 1831. O péssimo desfecho da Guerra da Cisplatina contribuiu ainda mais para o aumento do endividamento fazendo com que a situação financeira do Império fosse pior do que em 1823. As discussões entre liberais exaltados, liberais conservadores e restauradores, acerca do orçamento se tornaram muito mais

complexas, com disputas e tentativas de afirmação política na Câmara, o que tumultuava os trabalhos e atrasava as votações.

Em novembro de 1827, Manoel Jacinto Nogueira da Gama recebe novamente a incumbência de apresentar a situação das finanças nacionais para uma Assembleia agora estruturada de forma ordinária e com papéis devidamente definidos pela Constituição para cuidar da matéria orçamentária. Em sua exposição fica claro que a difícil situação financeira por ele relatada em 1823 ainda persiste, assim como a crônica complexidade de se obter sobras das províncias. As discussões na Comissão se desenvolvem e o líder da oposição, Bernardo Pereira de Vasconcelos levantou críticas acerca dos temas, principalmente sobre a relação despesa e receita. A comissão entendia que a receita deveria ser primeiramente prevista e depois seriam estabelecidas as despesas, mas para Vasconcelos esta ordem não contemplaria as nuances administrativas, *"a ordem invertida me parece preferível, primeiramente se devem fixar as despesas, tanto ordinárias, como extraordinárias, e depois tratar dos meios, tanto ordinários, como extraordinários de as fazer. A razão mostra a preferência do meu plano ao da comissão, e a meu favor tenho a lei das finanças da França e da Inglaterra, que a mesma ordem guarda"* Costa (2020, apud CARVALHO, 1988).

A Comissão também regulamentou as formas de discussão para os trabalhos futuros, a separação das despesas fixas das extraordinárias, forma distinta de abordagem do orçamento em tempos de guerra, decisões acerca de despesas consideradas úteis ou inúteis e também como atuar acerca das dívidas ativas e passivas (tema sempre muito delicado).

Nas discussões do orçamento, as críticas acerca dos empréstimos negociados na Inglaterra foram bastante enfáticas, principalmente relativas às comissões recebidas pelos negociadores dos empréstimos. Muito questionados foram os gastos do Imperador que naquele momento gozava de combatida popularidade. Apesar de tantas discussões, sérias e relevantes, a lei orçamentária de 1827 não foi aprovada e o primeiro orçamento brasileiro só foi efetivamente aprovado pelo Congresso em 1830 com validade para o ano seguinte. Segundo Villela (2022, p.469), entre 1826 – ano da primeira reunião da Assembleia Geral – e 1830, nenhuma peça orçamentária foi efetivamente votada pelos parlamentares das províncias que formavam o Império, assim, na prática, isso significava que, o mesmo sistema fiscal “federativo” herdado do período joanino ainda vigorava nos anos iniciais da história do Brasil independente.

Com a abdicação de Dom Pedro em abril de 1831 em favor de seu jovem filho Dom Pedro II e a instalação do período Regencial, Bernardo Pereira Vasconcelos ascende ao cargo mais importante do sistema fiscal, Ministro da Fazenda. Entre 1831 e 1832 ele coloca em prática uma série de reformas com intuito de modernizar a política e administração do processo orçamentário. As mudanças iniciais visavam organizar a estrutura fiscal de forma integral, se livrar da forma colonial de arrecadação que ainda vigia no Império, obrigar o envio das sobras das províncias, reduzir a quantidade, racionalizar e classificar as contribuições. No cargo até 1835, Vasconcelos modernizou a estrutura alfandegária do Império e efetuou reformas que se transformaram a fiscalidade do Império pelas décadas subsequentes.

No decorrer do ano de 1831, entravam em vigor duas leis que foram fundamentais no processo de evolução da fiscalidade no Brasil. Em 4 de outubro foi aprovada a lei que organizava a estrutura do Tesouro Nacional ajustava o funcionamento das tesourarias nas províncias e posteriormente em 15 de novembro a lei orçamentária que previa receita e fixava a despesa para o exercício de 1832-1833. As regras criadas por essas duas leis direcionou o funcionamento das instituições ao longo de todo período imperial.

No curto período compreendido entre 18 de maio de 1830 e 15 de dezembro de 1831, conformou-se o sistema fiscal que se manteve intacto até 1898, sob os mesmos fundamentos da representação política. Faltava, contudo, resolver duas questões essenciais a exigir pronta solução: conformar o sistema fiscal, isto é, a estrutura de financiamento do Estado e organizar o sistema monetário nacional com vistas à elevação da qualidade do meio circulante (CARRARA, 2022).

As mudanças empreendidas pelo Ministro Vasconcelos foram percebidas logo no orçamento de 1832, com a devida separação das rendas do poder central e das províncias. Essas mudanças alteraram significativamente o binômio “*receitas e despesas*” e trouxeram um rigor técnico até então desconhecido, pois discriminava as rubricas específicas para cada despesa e a autorização era efetuada para cada ministério em cada província. De acordo com Carrara (2022), o novo regramento aumentou o rigor contábil, determinando a apresentação tanto no balanço geral da Receita, como no da Despesa. Dessa forma, a Receita era apresentada em uma coluna específica e de forma completa, informando a lei que a instituiu, a designação da contribuição, montante orçado bem como o montante arrecadado e sua eventual diferença e para eventuais adequações, deixava espaço para que o Ministro da Fazenda fizesse observações pertinentes. Da mesma forma, o balanço das despesas era apresentado com informações sobre a lei de criação, objeto e

emprego da despesa, montante do dispêndio, bem como o aumento ou diminuição da despesa e observações do Ministro.

Em 1834 entrou em vigor o Ato Adicional à Constituição. Essa lei criou as Assembleias Provinciais (conselhos) e alterou a concepção da relação do poder central com as províncias. O poder central avocou o direito de taxar o comércio exterior e as rendas advindas dessa taxaço se tornaram a maior fonte de receitas do Império por toda sua existência. O modelo político estabelecido com o Ato Adicional transformou a noção de “sobras” das províncias e o Governo central então se torna o detentor das receitas e as sobras é que ficariam nas províncias. As Assembleias Provinciais dispunham agora de poder para criar tributos e impostos para custear suas atividades, desde que não invadissem a esfera controlada pelo poder central.

Em 1840 entra em vigor o Decreto 41 que estabeleceu a escrituração contábil não mais de forma anual, mas durante o exercício fiscal (indo de 1º de julho a 30 de junho do ano posterior). O Decreto também trouxe um dispositivo que comparava os orçamentos dos três últimos anos com o orçado para o ano seguinte, bem como a separação das despesas por ministério.

O orçamento recebeu críticas dos juristas brasileiros, e nesse momento o saber jurídico financeiro especializado em contas públicas se formara nesse período. Eles cobravam uma estrutura de Tribunal de Contas para julgar as contas nacionais atribuindo ao orçamento um maior rigor técnico e conferindo maior legalidade à execução orçamentária.

Ainda que de forma gradualista, parece fora de dúvida que a Constituição de 1824 pretendeu organizar o Império como um estado fiscal, que viveria da contribuição de seus súditos/cidadãos e não dos recursos do domínio régio. Mesmo ao arpeio dos saberes jurídicos, a câmara mostrou-se sempre atenta na votação das leis orçamentárias, sobretudo para vedar ou moderar as ações que incidissem sobre as propriedades e fortunas dos grandes proprietários de terras e escravos (COSTA, 2020).

Enfrentando as dificuldades da implantação de um novo Estado, desigual e ainda jovem, a Constituição buscou modernizar a administração pública e financeira. Iniciou a cultura do orçamento e com as reformas durante o período régio desenvolveu a estrutura fiscal que vigorou durante todo o período imperial. No entanto, apesar de todo esse esforço e do crescimento gradativo das receitas, as despesas cresceram em um ritmo maior o que fatalmente desequilibrou o orçamento e foi responsável por déficits em sequência, principalmente após a entrada do Brasil da Guerra do Paraguai.

A Tabela 11, baseada em dados compilados pelo IBGE apresenta as receitas e despesas consolidadas durante o período imperial:

Tabela 11 - Receitas e Despesas do Império (1822-1889) em contos réis

Ano	Receita	Despesa	Resultado	Ano	Receita	Despesa	Resultado
1822				1855/56	38.634	40.243	-1.609
1823	3.802	4.702	-900	1856/57	49.156	40.374	8.782
1824	6.029	9.618	-3.589	1857/58	49.747	51.756	-2.009
1825	4.721	8.358	-3.637	1858/59	46.920	52.719	-5.799
1826	4.372	9.409	-5.037	1859/60	43.807	52.606	-8.799
1827	6.916	11.842	-4.926	1860/61	50.052	52.358	-2.306
1828	7.228	10.680	-3.452	1861/62	52.489	53.050	-561
1828/29	9.881	13.911	-4.030	1862/63	48.342	57.000	-8.658
1829/30	16.531	18.213	-1.682	1863/64	54.801	56.494	-1.693
1830/31	16.779	19.778	-2.999	1864/65	56.996	83.346	-26.350
1831/32	11.796	11.502	294	1865/66	58.523	121.856	-63.333
1832/33	16.132	14.263	1.869	1866/67	64.777	120.890	-56.113
1833/34	12.472	11.478	994	1867/68	71.201	165.985	-94.784
1834/35	14.820	12.908	1.912	1868/69	87.543	150.895	-63.352
1835/36	14.135	14.340	-205	1869/70	94.847	141.594	-46.747
1836/37	14.477	13.980	497	1870/71	95.885	100.074	-4.189
1837/38	12.672	18.920	-6.248	1871/72	102.337	101.581	756
1838/39	14.971	18.131	-3.160	1872/73	110.713	121.874	-11.161
1839/40	15.948	24.969	-9.021	1873/74	102.652	121.481	-18.829
1840/41	16.311	22.772	-6.461	1874/75	104.707	125.855	-21.148
1841/42	16.319	27.483	-11.164	1875/76	100.718	126.780	-26.062
1842/43	18.712	29.165	-10.453	1876/77	98.970	135.801	-36.831
1843/44	21.351	25.947	-4.596	1877/78	109.221	151.492	-42.271
1844/45	24.805	25.635	-830	1878/79	111.802	181.469	-69.667
1845/46	26.199	24.464	1.735	1879/80	120.393	150.134	-29.741
1846/47	27.628	26.680	948	1880/81	128.364	138.583	-10.219
1847/48	24.732	26.211	-1.479	1881/82	130.456	139.471	-9.015
1848/49	26.163	28.289	-2.126	1882/83	129.698	152.958	-23.260
1849/50	28.200	28.950	-750	1883/84	132.593	154.257	-21.664
1850/51	32.697	33.225	-528	1884/85	121.974	158.496	-36.522
1851/52	37.713	42.755	-5.042	1885/86	126.883	153.623	-26.740
1852/53	38.103	31.654	6.449	1886/87	218.763	227.045	-8.282
1853/54	34.516	36.234	-1.718	1888	150.726	147.451	3.275
1854/55	35.985	38.740	-2.755	1889	160.840	186.165	-25.325

Fonte: IBGE, 1986 (p.614). Elaboração própria.

De acordo com Corval (2018, p. 92), o Orçamento era aprovado no final da sessão anual do poder Legislativo, que, observando o artigo 17 da Constituição de 1824, tinha seus trabalhos realizados ordinariamente em quatro meses (de maio a setembro), sendo prorrogado, se necessário. Como regra, o orçamento aprovado tinha vigência no exercício fiscal do ano seguinte (como hoje é praticado), e sua pauta ocupava boa parte dos trabalhos legislativos.

Segundo Carreira (1889, p.64-65), a proposta do orçamento necessitava mencionar as atividades administrativas do Estado passíveis de apuração e análise, bem como tabelas para jus-

tificar suas atividades e fiscalização de receitas, bem como apuração da execução das despesas a serem elaboradas pelo executivo. As receitas seriam estimadas fazendo uma média do arrecadado dos três últimos anos ou também poderia ser estimado na arrecadação do exercício corrente, bem como do ano em liquidação. Carreira, também atentava para o rigor contábil na escrituração das atividades do Estado.

Segundo Coral (2018, p. 93-94), a fase preparatória precisava ter fim nos primeiros meses do ano, sendo encaminhada pelo Executivo para aprovação na Câmara logo na primeira semana da sessão legislativa que, imediatamente remetia à Comissão de Orçamento. Tratando-se de uma peça única até o final da década de 1870, o Orçamento era dividido em três partes: Despesas, Receitas e Provisões Gerais. A partir de 1879, a proposta foi dividida do lado das Despesas em projetos de Lei separados para cada Ministério, levando em consideração também as despesas a serem financiadas com os Créditos Especiais. Também foram apresentadas separadamente a estimativa de Receita Pública e as Provisões Gerais, que deveriam indicar as dotações aplicáveis aos serviços a serem financiados com Créditos Especiais. Posteriormente, a comissão unificou a redação da Câmara dos Deputados, que ficou responsável por encaminhá-lo à Sanção Imperial.

4.2. A perspectiva das Receitas

Da evolução organizacional das civilizações através da história originou-se o que conhecemos como Estado e do natural desenvolvimento deste novo organismo nasce a função arrecadadora que se utiliza o poder investido pelos seus cidadão para lhes cobrar tributos com intuito de dotar de recursos o Estado e assim promover e executar melhorias e benfeitorias com vistas ao bem-estar de seus tutelados.

De acordo com Scacchetti (p. 17, 2019), a função arrecadadora do Estado não se limita apenas a prover o Erário público com recursos, mas os tributos devem obedecer à promoção de objetivos socioeconômicos e atingir metas estabelecidas para o equilíbrio da Nação exercendo assim sua função distributiva, alocativa (indutora) e estabilizadora.

Na América, instala-se um notável esforço de aumentar a arrecadação e de tornar o centro político capaz de impor-se sobre as províncias. O furor tributário caracterizou de tal forma a estadia da Família Real na América que não escaparam nem os pecados dos fiéis já que se taxava até mesmo os bilhetes de confissão (Carta Régia de 14 de Dezembro de 1815).

Desde o estabelecimento do Erário Régio no Brasil em 1808, a nova configuração do Império Português agora no Rio de Janeiro, cria um fluxo organizacional até então inédito: todos os recursos financeiros imperiais que antes seguiam para Lisboa agora fluíam para a nova capital, assim como quaisquer outros provenientes de novos impostos criados para assegurar uma base fiscal para a recém-criada sede imperial (Costa, 2020). Sob a condução do D. Rodrigo de Sousa Coutinho, o Erário Régio colocou em práticas as reformas do seu plano de fiscalidade criando um conjunto de novos impostos entre 1808 e 1812: cobrança de imposto sobre prédios urbanos; taxa do selo de papel; sisa sobre a negociação de bens; a décima ou selo de herança ou legados; meia sisa de escravos ladinos; imposto sobre carne verde e outros impostos com intuito de recuperar o Banco do Brasil os quais incidiam sobre comércio e passagem. Embora no período joanino tenha sido criado o embrião do sistema fiscal brasileiro, pouca autonomia tributária foi delegada ao centro político. Ressalte-se que e no momento da independência do Brasil, as províncias já estavam estabelecidas como unidades administrativas e fiscais.

A chegada da família real portuguesa, lançando os alicerces de um modelo de fiscalidade com base no estabelecimento de mecanismos arrecadatórios e transferência do Erário Régio, foi fundamental no processo de estruturação do Estado brasileiro que se formaria em 1822 com a proclamação de independência. O modelo estabelecido pouco se alterou até a abdicação de Dom Pedro I e início do período regencial em 1831, quando segundo Carrara (2022), as reformas regenciais modernizaram radicalmente a administração fazendária e garantiu estabilidade fiscal e financeira que se estendeu até o fim do período imperial.

Com a declaração de independência, o Brasil busca para consolidar o Estado em formação e demandava cada vez mais recursos financeiros. Mesmo sendo autônomo para tributar e administrar localmente suas receitas devido ao status de capital reino adquirido desde a vinda da família real em 1808 fez-se necessário em um primeiro momento, além de recursos oriundos de empréstimos internacionais para equilibrar as contas internas, a reformulação de sua estrutura administrativa ampliando as funções de Estado e reconfigurando as instituições ao modelo mais adequado para um país moderno, independente e economicamente autossuficiente (Ramos, p.30, 2018).

O legado fiscal recebido no processo de emancipação política, reiterado com o gesto que prorrogou a validade dos impostos em vigência veio a trazer sérias dificuldades para as finanças do Império nascente. Em primeiro lugar por que haviam sido prorrogados os impostos anteriormente vigentes, mas não mecanismos de sanção ligados à lógica colonial, como o Juízo Privativo da Fazenda, de outro lado, a cultura fiscal herdada do

período colonial, inspirava as veleidades autônoma das capitanias/províncias, como nos demonstram as falas aflitas dos Ministros da Fazenda do Primeiro Reinado, sobre as dificuldades em fazer fluir para o Rio de Janeiro as "sobras" provinciais. Havia ainda outro complicado tema a ser tratado: a forma de arrecadação que se apoiava nos contratos com particulares (COSTA, p. 252, 2020).

Necessitando de afirmação territorial, o Brasil travou batalhas pela independência e pela guerra do sul para a manutenção da província de Cisplatina, o que consumiu vultosa soma de recursos. Desta forma, o Primeiro Reinado transcorreu com muita dificuldade de arrecadação de receitas e enormes gastos para consolidação do Estado independente.

Promulgada a Constituição de 1824, o desenho arrecadatório brasileiro nasce com propósitos liberais, alinhando-se ao desenho moderno de arrecadação vigente nos países desenvolvidos da Europa e dos Estados Unidos, que tinham como princípios a anualidade, a legalidade e a obrigação do cidadão em contribuir para que o governo promova suas atividades e gere riqueza à sociedade. No sentido da legalidade, a Constituição outorgada estabeleceu as bases da tributação nacional como forma de financiar o Estado e suas atividades, bem como a submissão das receitas tributárias ao controle legislativo. Dessa forma, ficava estabelecido que o Imperador não podia criar tributos e efetuar gastos ao sabor de suas vontades. O Parlamento poderia tecer críticas prévias dos tributos bem como criticar a aplicação dos recursos. A colaboração dos poderes Executivo e Legislativo era o que legitimava o Orçamento do governo central. Mesmo não especificando com clareza a distinção exata entre impostos, taxas, multas e contribuições (impositivas ou não) a Constituição primou por delinear o a transformação da carga tributária "colonial", voltada a transferir suas receitas para Portugal, para uma forma mais moderna e agora finalmente "nacional" direcionada aos interesses do Império brasileiro o que foi concretizado posteriormente com leis ordinárias específicas (Corval, 2019, p.134).

O artigo 170 da Constituição de 1824 determinava que Tesouro Nacional tivesse a incumbência de elaborar anualmente o Orçamento discriminando as receitas e despesas da Fazenda Nacional. Em seu artigo 36 a Constituição Federal transferiu, de forma privativa, a iniciativa de criação de impostos para a Câmara dos Deputados que dividiriam com o Senado apenas o estabelecimento de contribuições diretas. Ademais, a Carta Magna não alterava o sistema fiscal estabelecido pelo reinado joanino, tendo com este uma relação de continuidade, apesar do debate da taxaço e da representação como prerrogativas de um Estado liberal (controle do orçamento pelo organismo representativo), o modelo fiscal reiterava os preceitos do período colonial.

Apesar do imaturo regramento jurídico, o parlamento brasileiro se mostrou preocupado em participar das Leis Orçamentárias, principalmente daquelas relativas à propriedade de terras e escravos assim como os detentores grandes fortunas. É possível afirmar, sem sombra de dúvidas, que progressivamente a Constituição de 1824 intentou organizar o Império como um Estado Fiscal que se financia de contribuições dos cidadãos ao invés de recursos régios. Apesar da resposta positiva e do crescimento das receitas nesse período, o aumento das despesas foi evidentemente maior e geraram sequentes déficits orçamentários.

A deterioração das contas públicas e a situação de grande penúria fiscal, cada vez mais evidente nas demonstrações dos ministros da Fazenda em seus relatórios junto à Assembleia Geral Legislativa, aumentavam a avaliação negativa do governo imperial e o temor nas províncias quanto ao futuro do país. Nos relatórios de 1827 e 1828, fica evidente a resistência das províncias em contribuir com suas “sobras” para o governo central, fazendo com os ministros apontem para a reforma do sistema fiscal vigente, propondo a extinção de tributos que afetam o capital e as exportações e aumento dos tributos sobre o consumo. Muitas críticas eram feitas sobre o excesso de funcionários do sistema arrecadador, ineficiência das juntas da Fazenda de algumas províncias, além da falta de unidade da escrituração fiscal.

As críticas quanto ao sistema fiscal se seguiam no período regencial e em 1832 o então Ministro da Fazenda Bernardo Vasconcelos se posiciona contra a estrutura tributária que segundo ele, herdada do período colonial era arcaica e onerava a propriedade das classes produtoras agrícolas. Vasconcelos então propõe reformas com vistas à redução, classificação e racionalização das contribuições para que assim fosse possível ultrapassar o caráter colonial da arrecadação. Permanecendo até 1835 no cargo de ministro, Vasconcelos buscou a organização do Tesouro Nacional e agiu para reformar a estrutura das alfândegas do Império, tal foi o êxito logrado com essas reformas que duraram pelas próximas décadas do período imperial.

Segundo Costa (2020), as reformas promovidas pelo então Ministro da Fazenda já foram percebidas no Orçamento de 1832 com a separação das rendas e despesas das províncias daquelas referentes ao poder central, movimento que antecipava as mudanças que entrariam em vigor com o advento do Ato Adicional à Constituição de 1834 que criou as assembleias provinciais e definia o governo central como “suas” as receitas, ficando as províncias com as “sobras”.

O sentido da estruturação fiscal feita na Regência foi o de extrair das províncias o direito de taxar o comércio exterior, aquele que viria a ser o item mais importante da receita pública. A forma política dessa decisão incidia diretamente contra a noção de “sobras”, como era definido no período colonial. (COSTA, p. 162, 2020).

Passado esse longo período sem reformas importantes do primeiro reinado no que tange a construção de um sistema fiscal de caráter nacional, a reestruturação promovida pelo Ato Adicional de 1834, lei que gerou muita turbulência política, pois criou as Assembleias Provinciais e deu-lhes a capacidade de legislar e criar tributos, desde que os mesmos não adentrassem a esfera fiscal do Governo Central que ficou com os impostos mais rentáveis, os de importação (com exclusividade) e de exportação (a maioria). Desta forma, é possível concluir que o Ato Adicional ratificou o modelo centralizador do sistema fiscal monárquico, uma vez que a Corte concentrava quase toda a arrecadação imperial nas suas várias rubricas, inclusive os impostos internos, além de convergir para si os impostos mais rentáveis, inclusive os impostos de importação e exportação. A Tabela 12 demonstra a participação relativa à alfândega do Rio de Janeiro em comparação com as demais alfândegas brasileiras.

Tabela 12 - Participação relativa do Rio de Janeiro e das outras alfândegas na renda alfandegária total (1840-1889) (%)

Ano	Rio de Janeiro	Outras Alfândegas	Total
1840	57,47	42,53	100
1845	50,66	49,34	100
1850	49,62	50,38	100
1855	52,17	47,83	100
1860	58,93	41,07	100
1865	46,25	53,75	100
1870	47,68	52,32	100
1875	55,28	44,72	100
1880	48,61	51,39	100
1885	52,02	47,98	100
1889	52,15	47,85	100

Fonte: FREIRE, Felisberto, *História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil* (Brasília, UnB, p.363-364)

Analisando os dados da Tabela 12, concluímos que a participação da alfândega do Rio de Janeiro é superior à soma dos restantes em muitos períodos, isso demonstra sua importância para as receitas públicas nacionais além de conferir centralidade arrecadatória em apenas uma alfândega.

Segundo Costa (2020), o modelo centralizador do sistema fiscal monárquico foi especialmente estruturado nos interstícios dos anos de 1833-37 e 1853-57, nos quais foi construídos o

arcabouço institucional do Estado Imperial. Na Tabela 13, disponibilizamos as médias quinquenais referentes às receitas fiscais e sua procedência no período de 1823 a 1888.

Tabela 13 - Receita Fiscal do Império e sua procedência (1823-1888) em médias quinquenais (contos de réis)

	Importação (A)	%	Exportação (B)	%	A + B	%	Rendas Internas	%	Total	%
(1823-1827)	2.289	46	619	12	2.908	59	2.047	41	4.974	100
(1828-1832)	4.584	45	794	8	5.438	53	4.755	47	10.193	100
(1833-1837)	6.947	56	1.386	11	8.632	69	3.862	31	12.494	100
(1838-1842)	9.237	61	3.082	20	12.891	85	2.201	15	15.092	100
(1843-1847)	12.165	60	3.752	18	16.460	81	3.938	19	20.398	100
(1848-1852)	20.598	67	4.378	14	25.458	83	5.212	17	30.670	100
(1853-1857)	27.554	68	5.309	13	33.102	81	7.678	19	40.780	100
(1858-1862)	29.020	61	7.357	16	36.639	77	10,761	23	47.400	100
(1863-1867)	34,446	58	11.170	19	45.892	78	13.036	22	58.928	100
(1868-1872)	53.917	57	17.586	19	71.977	76	22.593	24	94.571	100
(1873-1877)	55.460	56	16.989	17	72.751	73	26.849	27	99.599	100
(1878-1882)	67.467	56	18.596	15	86.376	71	34.589	29	120.965	100
(1882-1888)	84.511	59	18.082	13	103.086	72	39.245	28	142.331	100

Fonte: CARREIRA, Liberato Castro, *História Financeira, Op. Cit. Anos indicados.*

Podemos verificar um evidente aumento proporcional das receitas de importação no total arrecadado e concomitantemente uma diminuição dos valores relativos à exportação e impostos internos. Este movimento deixa claro que o governo central socializou a construção do Estado aumentando as receitas taxando sobretudo a importação – inclusive com aumento de alíquota propiciado pela aprovação da Tarifa Alves Branco em 1844 – ao mesmo tempo em que nada alterou no que concernem os impostos internos e nas alíquotas de exportação, tão sensíveis às elites produtoras. Esse movimento deixa claro o esforço imperial para consolidação do centro político enquanto atenua os conflitos regionais atendendo às demandas dos grandes produtores e proprietários de terra.

O modelo fiscal centralizador do Brasil imperial em muito se contrastava com os de outros países, por exemplo, com o dos Estados Unidos que buscava dividir de forma mais extensiva a arrecadação do Estado entre suas províncias. Em sua obra “Teatro das Sombras – a política

imperial”, Carvalho (1988) compara a distribuição das receitas nas esferas de poder entre Brasil e Estados Unidos, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - Receita por nível de governo Brasil x Estados Unidos (%)

Nível de Governo	Brasil		Estados Unidos
	(1856)	(1885-86)	(1902)
Federal / Central	83,1	76,8	37,4
Estadual / Provincial	14,0	18,2	11,3
Local / Municipal	2,7	5,0	51,27

Fonte: Carvalho (p. 266, 2008)

A diferença de peso nos níveis de arrecadação entre Brasil e Estados Unidos demonstra não somente a maior centralização por parte do governo central do Império das receitas tributárias, mas também revela que os Estados Unidos conseguiram distribuir de forma mais abrangente seu sistema fiscal bem como a autoridade para a utilização desses recursos entre todos os participantes de seu tecido social. Outro fator a ser considerado nesta análise é que nos Estados Unidos as taxas e impostos incidem de forma direta na propriedade. Um fator a se considerar nessa distribuição da matriz arrecadatória americana é própria forma de construção do Estado, que derivou de uma confederação e que confere às unidades um status de soberania, enquanto no Brasil enquanto Brasil estabeleceu-se sob um regime monárquico.

Dos impostos que ficaram para a cobrança das províncias, estavam a meia sisa cobrada na transferência de propriedade de escravos ladinos, escravos nascidos no Brasil. No entanto, conseguir cobrar este imposto era algo complicado, pois os donos de escravos não informavam ao governo as negociações de escravos (fato gerador da cobrança) e acarretava muita evasão fiscal. O Ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva diz, no relatório do Ministério da Fazenda de 1834: *“a meia sisa é só paga por quem quer e estes mesmos diminuem os prelos de compra e venda dos escravos para defraudar a Fazenda: os preços dos escravos nesta Corte sempre excedem de 300\$000 e, todavia só aparecem vendas de 80\$000, 100\$000, 200\$000”* (Costa, 2020). Disposto a moralizar a arrecadação do imposto, Alves Branco, o então Ministro da Fazenda em 1839, buscou diminuir as fraudes com coerção, declarando nula a compra e venda de escravo caso a operação não fosse averbada publicamente, ou que fosse, mas com valor inferior ao real negociado. A medida só entra em vigor em 1841 e foi seguida de outra medida adminis-

trativa para assegurar a fiscalização: a matrícula dos escravos para fins de lançamento e arrecadação de impostos. A medida surtiu efeito desejado, pois aumentou consideravelmente a receita com a “meia sisa” e a “taxa de escravos”, como são possíveis verificar na Tabela 15.

Tabela 15 - Produto de algumas rendas urbanas do Rio de Janeiro (1841-1850) em mil réis

Rendas	1841 (abril a novembro)	1842 (abril a novembro)	1850
Dízima da Chancelaria	1.671	16.750	48.540
Meia Sisa	15.563	44.068	124.000
Taxa dos Escravos	12.853	22.048	178.600
Décima Urbana	208.692	269.032	460.000
Décima legados e heranças	47.634	58.988	60.000

Fonte: Costa 2020 (apud Relatórios da Fazenda, anos em destaque).

No período de 1831 a 1850, o tráfico de escravos, apesar de proibido, ainda ocorria no Brasil. Um grande volume de escravizados adentrou o país de forma clandestina. Não podendo tributar a entrada de escravos por consequência da proibição estabelecida em lei desde 1831, a regência instituiu em 1833 a “taxa sobre escravos” a ser cobrada de escravizados que viviam em regiões urbanas, além de ainda vigorar a “meia sisa de escravo ladino”.

Os problemas com a obsolescência alfandegária continuavam, sendo constantemente alvo de críticas nas comissões orçamentárias. As alíquotas de importação, responsável pelo maior volume de entrada de receitas, ainda estava limitada à cobrança de 15% mediante os tratados firmados com a Inglaterra, principal parceiro comercial do Brasil, além da dificuldade crônica com a amplitude arrecadatória imposta pelas elites dominantes que resistiam à taxação da propriedade e fortuna. Fato que corrobora com tal afirmação foi a retirada das discussões do Imposto Territorial das discussões da Lei de Terras, ao longo do processo que se desenvolve de 1843 a 1850, conforme Costa (2020, *apud* SILVA, 1996). Esses esforços para organização alfandegária dependiam da evolução em paralelo dos sistemas de contagem, matrículas, censos e mapas tributários que pudesse tornar possível a substituição do sistema de contratos por um sistema de administração profissional do sistema tributário.

A vértebra social do Império era o fazendeiro. Evitava-se sistematicamente fazer de sua riqueza objeto de taxação. A classe comercial era fraca; as classes industrial e operária eram quase inexistentes; o escravo não era um sujeito econômico, mas um objeto. As

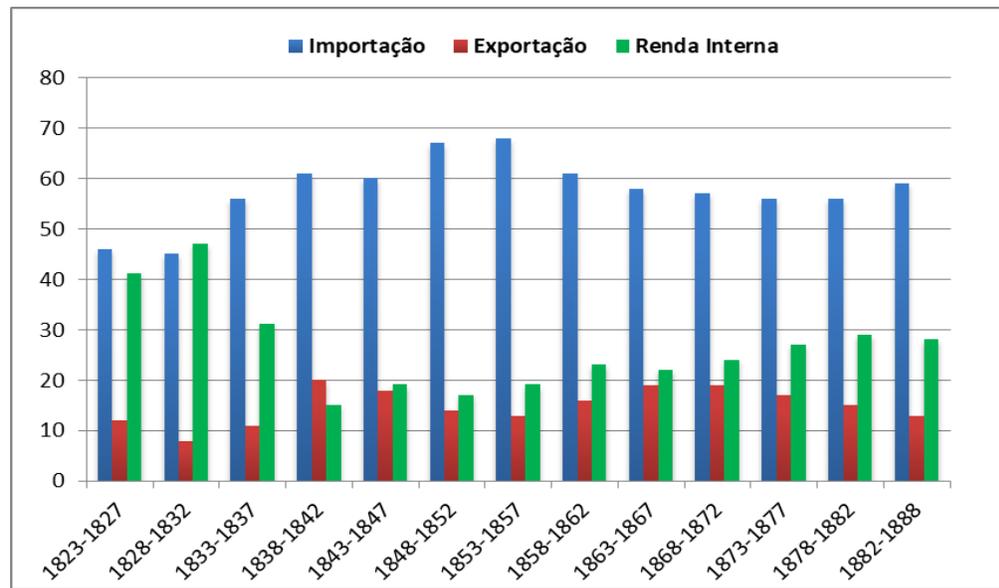
	(a)	(b)	(a+b)	
(1823-1827)	46	12	59	41
(1828-1832)	45	8	53	47
(1833-1837)	56	11	69	31
(1838-1842)	61	20	85	15
(1843-1847)	60	18	81	19
(1848-1852)	67	14	83	17
(1853-1857)	68	13	81	19
(1858-1862)	61	16	77	23
(1863-1867)	58	19	78	22
(1868-1872)	57	19	76	24
(1873-1877)	56	17	73	27
(1878-1882)	56	15	71	29
(1882-1888)	59	13	72	28

Fonte: Costa, 2020 (p.265)

Somando-se a arrecadação de importação e exportação, as rendas alfandegárias eram responsáveis por 59% do total arrecadado pelo governo central em 1823-1827. Esse percentual atingiu o ápice no período 1848-1852 perfazendo 83% e reduziu esse percentual para 72% em 1882-1889.

Como é possível observar no Gráfico 3, as receitas de importação responderam pelo maior percentual da arrecadação brasileira no período imperial, flutuando no período de 1823-1827 de 46%, para 56% no interstício 1833-1837, alcançando um volume máximo de participação em 1853-1857 na ordem de 68% e novamente se estabilizando em 56% no período de 1873-1882. Não obstante, conclui-se que, por apresentar a maior participação na matriz tributária nacional, o imposto de importação denota que persistia a necessidade da população de adquirir produtos importados, evidenciando que a indústria nacional não dispunha de uma política adequada para o seu desenvolvimento.

Gráfico 3 - Procedência das receitas imperiais, 1823-1888



Fonte: COSTA, 2020, (p.265). Elaboração própria

Ainda acerca das receitas de exportações, a participação na arrecadação era tímida, indo de 12% da matriz no período 1823-1827, alcançando seu máximo em 1838-1842 com 20% de participação e concluindo em 13% no final do império 1882-1888. Apesar de ser um grande produtor e exportador de *comodities*, o total arrecadado de receita com exportação não alcançava os números tão representativos quanto às receitas de importação, isso devido à resistência dos grandes produtores ao aumento das alíquotas do imposto de exportação. A Tabela 17 nos apresenta um quadro relativo à participação percentual dos principais produtos exportados pelo Brasil no período imperial.

Tabela 17 - Porcentagem sobre valor das Exportações 1821-1881 (%)

Produtos	1821-30	1831-40	1841-50	1851-60	1861-70	1870-80	1881
Café	18,4	43,8	41,4	48,8	45,5	56,6	61,5
Açúcar	30,1	24,0	26,7	21,2	12,3	11,8	9,9
Algodão	20,6	10,8	7,5	6,2	18,3	9,5	4,2
Fumo	2,5	1,9	1,8	2,6	3,0	3,4	2,7
Cacau	0,5	0,6	1,0	1,0	0,9	1,2	1,6
Total	72,1	81,1	78,4	79,8	80,0	82,5	79,9

Fonte: CANABRAVA, 2005, p.144

De acordo com a Tabela 17, em 1821 a produção do café representava 18,4% da pauta de exportação brasileira, esse cenário foi se modificando durante o Império de tal forma que em 1881, a exportação do café representava isoladamente 61,5% de total. Consequentemente, as províncias inseridas nesse contexto de produção e exportação do café foram as que mais se beneficiaram da estrutura tributária constituída do Brasil. As políticas de investimento em ferrovias priorizaram as regiões produtoras de café (Canabrava, 2005, p.144-145).

Nota-se da Tabela 17 o declínio da exportação do açúcar e consequentemente a diminuição das receitas deste produto. Na década de 1820 o açúcar representa 30,1% das receitas de exportação brasileiras e em 1881, a participação é de 9,9%, uma diminuição de dois terços no percentual. Esta forte queda na produção reflete o enfraquecimento da competitividade do produto nacional para o exterior, bem como atinge de forma direta a riqueza da região Nordeste, principal produtor de açúcar do Brasil. Situação semelhante ao açúcar ocorre com a produção de algodão, que na década de 1820 contribuía com 20,6% do total exportado e no ano de 1881 apresenta apenas 4,2% e aos poucos perdeu importância na matriz de exportação brasileira.

Concernente à arrecadação das receitas em cada província, a Tabela 18 elaborada a partir de dados extraídos de Carreira (1980), estabelecendo-se o critério de província maior arrecadadora para a menor, em três momentos distintos do período imperial: 1823 (pós-independência e primeiro reinado), 1859/60 (apogeu do segundo reinado) e 1885/86 (declínio da monarquia), obtêm-se conforme Tabela 18.

Tabela 18 - Receitas Provinciais Século XIX (1823-1888)

1823		1859/60		1885/86	
Província	Receita	Província	Receita	Província	Receita
RJ	6.580:112\$166	RJ	2.290:100\$010	RJ	4.993:801\$952
BA	1.644:413\$934	BA	1.140:408\$413	SP	3.802:199\$858
PE	1.436:726\$265	SP	1.014:026\$689	MG	3.651:353\$450
MA	767:837\$338	PE	895:784\$000	PA	3.181:247\$599
RS	530:816\$392	MG	841:799\$415	RS	2.671:166\$368
*		RS	837:726\$768	BA	2.624:098\$797
PA	332:972\$808	PA	670:000\$000	PE	2.466:423\$019
SP	279:788\$445	MA	426:190\$000	AM	1.613:315\$153
PB	247:711\$203	AL	331:497\$000	CE	1.059:755\$226
CE	138:784\$437	PR	326:590\$000	MA	685:644\$820
AL	123:144\$795	CE	280:874\$099	AL	560:537\$367

MT	117:530\$000	SC	270:631\$618	PR	537:845\$719
PI	72:558\$037	SE	253:637\$525	PB	500:730\$094
GO	56:676\$310	PI	177:581\$116	ES	488:437\$730
RN	42:222\$235	PB	150:000\$000	SC	413:472\$689
SE	34:477\$127	RN	75:788\$000	SE	413:000\$273
SC	29:203\$941	GO	69:605\$000	RN	409:141\$539
ES	17:726\$994	ES	67:120\$160	MT	276:165\$072
		MT	43:992\$913	PI	238:920\$337
		AM	41:055\$000	GO	221:678\$407
TOTAL	12.908:793\$452	TOTAL	10.204:407\$726	TOTAL	30.808:935\$469

Fonte: Carreira, 1980 (com adaptações; em valores nominais) **omissão do valor referente à Península da Cisplatina.*

Excluindo-se os valores referentes à Província da Cisplatina para melhor análise da Tabela 18, podemos observar a transformação arrecadatória das províncias. A capital do Império, devido à sua condição alfandegária privilegiada continuou como protagonista das arrecadações sempre ocupando a primeira colocação no ranking, no entanto, São Paulo aos poucos se torna um grande gerador de receitas, impulsionado pela produção cafeeira em franca expansão, saindo da sétima colocação em 1823, chegando ao segundo no exercício de 1859/60 e se consolidando como a segunda maior província arrecadadora no exercício 1885/86.

Apesar de não obtermos dados relativos à arrecadação de Minas Gerais em 1823, a entrada da província no ranking em quinto lugar em 1859/60 e a posterior guinada para o terceiro lugar em 1885/86 demonstra a força da província e sua transformação de arrecadador de produtos minerais que estava em declínio para uma potência agrícola com a produção do café na região sul da província.

Observa-se também a queda no ranking das províncias da região Nordeste, Bahia, Pernambuco e Maranhão, que ocupavam a segunda, terceira e quarta colocações em 1823 e desceram para a sexta, sétima e décima posições, respectivamente, em 1885/86, reflexo da queda do preço dos produtos exportados pelas províncias (açúcar e couros) em relação ao preço internacional do café exportado por São Paulo e Minas Gerais, líderes desse ranking.

As províncias localizadas no interior do Brasil, Mato Grosso e Goiás, dependentes apenas dos impostos de passagem (circulação de mercadorias), sempre ocuparam as posições inferiores nesse ranking devido ao menor volume de receitas geradas por este tipo de arrecadação. Em

1823 ocupavam a décima terceira e décima quinta posição e em 1885/86 estavam na décima oitava e vigésima posição, respectivamente.

As mudanças ocorridas na arrecadação das receitas nacionais produziram relevantes impactos econômicos, políticos e sociais que o Brasil experimentou em sua geografia no período imperial, tais como o aumento das receitas totais pelo aumento da produção cafeeira, a predileção dos gastos públicos na região Sudeste e a forte migração de trabalhadores da região Nordeste para o Sudeste no período imperial.

De acordo com Silva (1996), após a Guerra da Secessão, o governo norte-americano obteve importante receita com a demarcação e venda das terras públicas, fato que não se repetiu no Brasil apesar do regramento jurídico disposto na Lei de Terras de 1850, que postergou a cobrança de um imposto territorial e ratificou ainda mais a incapacidade do Império em taxar os grandes proprietários de terras. Em semelhante modo, o imposto de renda também sofreu similar resistência, no entanto, por ocasião da necessidade em se aumentar a receita durante o conflito da Guerra do Paraguai, o governo central estabeleceu em 1867, uma taxa que correspondia a uma espécie de imposto de renda, cobrada dos rendimentos de assalariados que recebiam remunerações acima de 1:000\$000, que em sua maioria eram funcionários públicos, além de uma taxação de 3% sobre aluguéis de casas. Na mesma lei, o governo agregou outras rubricas e instituiu uma cobrança do imposto de transferência de propriedade que teria potencial de atingir os proprietários de terras, no entanto a ausência de um sistema cadastral eficiente, a maioria das transações se dava sem a devida informação legal o que impossibilitava o recolhimento das receitas relativas ao fato gerador (Costa, p.267, 2020). Abaixo, a Tabela 19 aponta o percentual de participação dos principais itens na receita interna imperial durante o período 1870 a 1889.

Tabela 19 - Principais itens da receita interna 1870-1889 (%)

Anos	Indústrias e Profissões	Transmissão de Propriedade	Empresas do Estado	Imposto do Selo	Imposto de Renda
1870-71	13,95	16,92	31,46	15,11	-
1875-76	10,19	18,52	44,20	13,78	-
1880-81	10,40	13,15	38,54	13,38	3,73
1885-86	11,10	13,38	45,29	12,59	1,61

1889	11,77	14,48	44,02	12,61	1,60
-------------	-------	-------	-------	-------	------

Fonte: CARVALHO, J. M. *Teatro de Sombras: a política imperial*, P. cit. P.31

De acordo com a Tabela 19 concluímos, uma vez mais, que as receitas advindas do comércio exterior se mostram predominantes no cômputo geral das rendas e confirmam certa estabilidade arrecadatória ao longo do período analisado.

Em resumo, a formação da fiscalidade brasileira do período imperial, bem como a própria estruturação do Estado independente, se caracterizou por processos de continuidades e rompimentos institucionais, muitas negociações e atendimentos de interesses das classes dominantes e excessiva centralidade arrecadatória nas mãos do poder central desde o marco inflexivo da abertura dos portos em 1808 e sua influência na composição da nova arquitetura fiscal do Brasil.

4.3. A perspectiva das Despesas

No estudo das finanças, públicas ou privadas, é muito comum na atualidade, ao mencionarmos a palavra *orçamento* entendermos que a palavra se aplica à *despesa*. Tal confusão, por vezes impossibilita nosso esclarecimento acerca de orçamento público, no entanto para os atores que regiam as finanças públicas imperiais as dificuldades eram outras: como equacionar as necessidades de dispêndio financeiro para estruturação de um novo Estado diante da tímida arrecadação de um país recém-independente com graves dificuldades administrativas que impossibilitavam o recolhimento eficiente dos impostos e tributos? A resposta a este questionamento mostrou-se mais complexa do que separar do orçamento as verbetes *receitas* e *despesas*.

No desenho organizacional dos Estados Constitucionais que emergiram no fim do século XVIII, o orçamento ganhou relevante importância na construção da fiscalidade, sendo utilizado como demonstração de responsabilidade no controle dos gastos públicos para com os contribuintes destes novos organismos. No Brasil, o fenômeno orçamentário toma forma com a promulgação da Constituição de 1824 e como já convencionalizada acerca do tema, as despesas são o enfoque principal da peça orçamentária, representando os objetivos (*fins*) que balizam a estrutura do documento, enquanto as receitas participam como instrumento de subsídio (*meios*) para fazer face aos gastos propostos pelo executor do orçamento. Desta forma, a fixação das despesas sempre vinha primeiro, depois se buscava alternativas para financiar as políticas do Estado.

A chegada da família real portuguesa e a elevação do status do Brasil de Colônia à sede do reino unido de Portugal e Algarves afetou não somente a geopolítica, mas também a natureza

dos gastos imperiais em terras brasileiras. Como reino absolutista, a decisão sobre como e quando gastar os recursos pertencia exclusivamente ao rei, fazendo uso dessa prerrogativa, D. João VI resolveu investir no bem-estar próprio e de sua Corte, melhorando a infraestrutura da cidade do Rio de Janeiro, calçando ruas, criando diversos parques, inclusive o Jardim Botânico, teatros e universidades melhorando a “sua” qualidade de vida com recursos advindos da substancial arrecadação proporcionada pela abertura dos portos em 1808.

De acordo com Bouças (1949), a Tabela 20 apresenta abaixo as despesas imperiais no ano de 1811.

Tabela 20 - Despesas Imperiais em 1811 (em réis)

Destinação da Despesa	Valor
Casa Real	963:758\$255
Erário	375:000\$000
Exército	674:000\$000
Marinha	848:000\$000
Expediente dos Tribunais	51:229\$472
Despesas Extraordinárias	101:112\$298
TOTAL	3.013:099\$995

Fonte: BOUÇAS, 1949, p.22 (elaboração própria)

Analisando a Tabela 20 notamos que a casa real consumia quase 32% do total das despesas imperiais e que os gastos com militares excediam 50,5%. Para fazer face às despesas, o Erário Régio dispunha das receitas arrecadadas na capital Rio de Janeiro, acrescidas das sobras das províncias de Pernambuco e Bahia, que totalizaram a quantia de 3.134:000\$000, como demonstra a Tabela 21.

Tabela 21 - Arrecadação Erário Régio 1810-1811 (em contos de réis)

Origem da Arrecadação	Valor	%
Real Erário	1.684.265	54,0
Sobras Província Bahia	600.000	19,0
Sobras Província Pernambuco	310.000	10,0

Sobras demais Províncias	539.735	17,0
Total Sobras Provinciais	1.449.735	46,0
TOTAL	3.134.000	100,0

Fonte: BOUÇAS, 1949, p.22 e CARREIRA, 1889, p. 91-92 (elaboração própria).

Não existia ainda um regramento do que veio a ser o orçamento público, apenas uma prestação de contas dos gastos do Império aos seus súditos, no entanto, obter superávit nos gastos públicos era algo raro. Os gastos palacianos eram absurdos, as despesas com a família Real e seus cortesãos giravam em torno de 20% a 29% do total aplicado pelo Erário português no Brasil.

De acordo com Cariello e Pereira (2022), a constante incapacidade em prover recursos para as despesas Reais, a solução encontrada pelo Erário foi a elevação de impostos, para a grande insatisfação da elite do Nordeste produtora de tabaco, algodão e açúcar. O aumento da carga tributária não foi suficiente para conter os déficits fazendo com que o governo imperial recorresse a empréstimos junto ao Banco do Brasil, recunhagem de moeda, emissão descontrolada de papel-moeda (o total quadruplicou no interstício de 1814 a 1820), todas essas medidas visavam equilibrar a diferença entre receitas e despesas. No entanto o resultado dessas manobras fiscais foi uma inflação de preços constante, chegando a triplicar o valor dos itens básicos de consumo das massas urbanas, gerando grande insatisfação popular e afetando conseqüentemente até as elites que tiveram que arcar com despesas cada vez mais altas para manter seus estoques de escravizados. À beira da falência, o Banco do Brasil não conseguia mais financiar os gastos do governo que não honrava de formal total seus compromissos, chegando até a atrasar o pagamento dos soldos dos militares. Povo, elites e militares encontravam-se insatisfeitos com a condução econômica, colapso fiscal e monetário, além do aumento de inflação, culminou numa crise que atravessa a economia e ganhava contornos políticos, fortalecendo de uma vez por todas o movimento pela independência do Brasil.

Segundo Costa (2020), a análise dos gastos do Império guarda relação com a própria evolução da construção do no Estado nacional que para melhor entendimento dividimos em três períodos econômicos distintos, a saber: 1822-1845 onde podemos notar que os gastos se concentravam em garantir a territorialidade do Brasil, despesas com a guerra da independência e Cisplatina, além de conflitos internos; de 1845-1870 os gastos públicos seguem outra direção, vi-

sando dirimir conflitos com o centro político focando em melhorias públicas, principalmente em obras de infraestrutura e estradas de ferro; 1870-1889 as despesas se concentraram em cobrir os déficits orçamentários relativos ao alto gasto com a Guerra do Paraguai que consumiram recursos estrondosos do Tesouro.

Nos anos que se seguiram à proclamação da independência, quando o Estado estava em fase de estruturação (1822-1845), as contas públicas se notabilizaram pelo rápido processo de deterioração com consequências ruinosas para o controle da dívida flutuante. Carrara (2022) aponta que em 1823, no relatório do então Ministro da Fazenda, apesar do sensível aumento das receitas arrecadadas pelo Tesouro Nacional, as despesas se elevaram substancialmente, assim como a dívida pública, sendo necessário recorrer a empréstimos, donativos, contribuições e até mesmo o sequestro de bens para honrar todos os compromissos do governo. A Tabela 22 apresenta dados relativos ao aumento da dívida flutuante do Império nos primeiro ano após a independência.

Tabela 22 - Dívida flutuante do Brasil, 1821-1822-1823, (em réis)

	31/12/1821	30/06/1822	30/06/1823
Casa Real	258.164.160	132.081.336	27.042.251
Exército	1.541.515.369	1.431.815.342	1.154.512.765
Tropa do Sul	0	1.880.515.545	2.677.764.603
Marinha	1.193.089.214	1.123.588.519	1.346.590.497
Despesa civil			
Ordenados	91.013.500	25.631.040	25.496.795
Pensões	35.943.459	25.345.157	57.441.019
Tenças	14.195.287	10.160.256	10.910.256
Côngruas	17.778.328	7.749.600	10.440.104
Juros	171.986.452	0	0
Expediente diversas repartições	78.392.301	442.085.186	437.307.870
Obras públicas	28.740.720	379.551.022	203.243.401
Diversas despesas	131.581.434	0	0
Empréstimos			
ao Banco do Brasil	4.900.000.000	2.847.708.328	3.659.394.796
a diversos	1.408.603.872	1.268.673.900	1.287-526.879
Juros dos empréstimos		764.917.309	1.152.105-566
Total (corrigido)	9.870.918.096	10.339.822.540	12.049.776.802

Fonte: CARRARA, 2022 (cit. *Brasil, 1823*, p.30-34)

Se observarmos a Tabela 22 que apresenta os gastos do Império nos anos de 1821 a 1823 e contém dados sobre a dívida flutuante do Brasil, podemos concluir os gastos militares do Brasil nesse período foram muito elevados, somando-se todos os dispêndios, temos em 1821 os gastos militares perfazendo o total de 28% dos gastos públicos e nos anos seguintes, 1822 e 1823, o valor sobre para 43% de todas as despesas do Brasil. Notamos também uma sensível diminuição dos gastos da Casa Real, indo de 258 mil contos de réis para 27 mil e um aumento considerável do endividamento do Estado com a tomada empréstimos junto ao Banco do Brasil e outros financiadores no intuito de cobrir o déficit fiscal latente.

Na construção de um Estado independente, como era o caso do Brasil em 1822, diversos fatores sociais e políticos são importantes para sua capacidade de subsistir, além destes, os fatores econômicos e financeiros são primordiais para o funcionamento das atividades institucionais, cabendo ao Estado prover de forma legal e sistemática os recursos que manterão o aparelho governamental. Para estruturação deste novo Estado, quase sempre são necessários à elevação dos gastos e modernização dos procedimentos arrecadatários além de privilegiar certos setores da sociedade a fim de garantir a estabilidade interna necessária para sua consolidação (Ramos, 2018). Após a independência do Brasil, a estrutura fiscal do Brasil passa a cumprir o papel de financiar os gastos da construção e estruturação do Estado brasileiro, diferente daquela configuração idealizada por D. João VI. A fiscalidade até então conservadora agora se viu na emergência de manter a unidade nacional frente às constantes ameaças de fragmentação territorial e social, com necessidades imediatas de altos gastos militares e parvos recursos para fazer frente aos custos dessa nova realidade. Evita-se sobremodo o conflito com as classes dominantes, principalmente nas questões tributárias, pois estas é que davam sustentação ao novo governo.

A instalação do Erário Régio em 1808 – que posteriormente veio a se chamar Tesouro Público – e a criação do Banco do Brasil em 1809 conferiu ao Brasil uma nova centralidade no que se refere às finanças e consolidaram a sede do Império Português no Brasil. Consequentemente, as manobras administrativas de D. João VI, que enxergou no Banco do Brasil uma forma de financiar as despesas imperiais de forma quase ilimitada, tanto na tomada de empréstimos quanto na emissão de moeda-papel, rapidamente comprometeu a capacidade econômica da instituição a ponto das despesas imperiais em 1822 serem obrigadas a recorrer a

operações de crédito. O então Ministro, Nogueira da Gama afirma à Assembleia Constituinte que esse é o “único recurso quando não se possui rendas ordinárias para pagar as despesas correntes, uma vez que o Tesouro Público encontra-se endividado” e que esse “grande sacrifício” da nação valeria a consolidação da independência do Brasil. Com tais argumentos postos à mesa, resolve-se contrair o primeiro empréstimo externo do Brasil junto a casa Rothschild & Sons para socorrer as contas nacionais.

Entre os anos de 1824 a 1828, o déficit público representava 20% do total das despesas, como pode ser analisado na Tabela 23.

Tabela 23 - Receita, Despesa e Déficit do governo Imperial, 1823 a 1845/46 (em 1.000 contos)

Ano	Receita Ordinária	Despesa	Superávit / Déficit	Déficit % da Despesa
1823	3.182,7	3.718,5	-535,8	14,4%
1824	3.710,7	4.456,6	-745,9	16,7%
1825	3.732,9	3.773,3	-40,4	1,1%
1826	3.981,1	5.609,4	-1.628,3	29,0%
1827	4.277,1	6.995,2	-2.718,1	38,9%
1828	3.125,6	3.700,1	-574,5	15,5%
1828/29	6.241,1	9.994,0	-3.752,9	37,6%
1829/30	15.581,7	18.213,0	-2.631,3	14,4%
1830/31	12.711,5	13.682,2	-970,7	7,1%
1831/32	9.704,8	12.125,9	-2.421,1	20,0%
1832/33	11.288,6	11.739,6	-451,0	3,8%
1833/34	11.708,8	11.478,0	230,8	-2,0%
1834/35	13.030,7	12.908,3	122,4	-0,9%
1835/36	13.760,6	14.339,9	-579,3	4,0%
1836/37	12.966,2	13.979,5	-1.013,3	7,2%
1837/38	11.929,0	18.919,7	-6.990,7	36,9%
1838/39	15.547,9	18.131,1	-2.583,2	14,2%
1839/40	17.567,1	24.968,7	-7.401,6	29,6%
1840/41	19.255,3	22.772,2	-3.516,9	15,4%
1841/42	18.414,6	21.878,7	-3.464,1	15,8%
1842/43	16.472,2	22.238,4	-5.766,2	25,9%
1843/44	21.113,7	25.947,2	-4.833,5	18,6%
1844/45	24.539,3	25.634,6	-1.095,3	4,3%
1845/46	26.014,6	24.463,6	1.551,0	-6,3%

Fonte: ABREU, LAGO, VILLELA, 2022, p.177.

Apesar de todas as dificuldades econômicas dos primeiros vinte anos do Império, o período regencial apresenta uma sólida melhora das contas públicas em um primeiro momento, de 1830/31 até o ano de 1836/7, mas a instabilidade política de um país sem um líder – D. Pedro II ainda não havia atingido a maioria – aumentou a quantidade de revoltas populares e

liberais, bem como o déficit orçamentário que no exercício de 1842/43 chegou a ultrapassar o total de 25% do valor das despesas. Com intuito de fazer frente à Guerra da Cisplatina (1825 a 1828) e combater a desordem gerada pelas diversas revoltas no final do período regencial (entre 1836/37 a 1839/40), os gastos com a Marinha de Guerra aumentaram sensivelmente e refletiu na elevação do montante de déficit orçamentário.

As reformas administrativas empreendidas pelo período regencial desde no início da década de 1830 que lançaram as bases da fiscalidade brasileira surtiram efeito na década seguinte. Com a centralização administrativa e a relativa estabilidade política do segundo reinado, as contas públicas conseguiram enfim equilibrar-se e manter superávits em sequência. Adotando-se o conceito de resultado primário (receitas ordinárias – despesas primárias) temos um quadro de razoável responsabilidade fiscal. A Tabela 24 apresenta o resultado primário referente ao período de 1844/45 a 1869/70.

Tabela 24 - Resultado Primário do Governo Imperial,
1844/45 a 1869/70 (em contos)

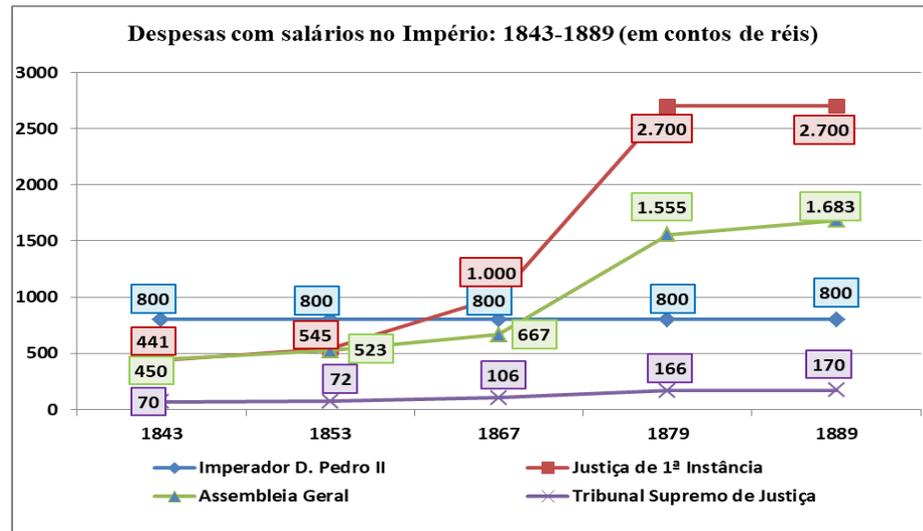
Ano	Receita Ordinária (a)	Despesa Primária (b)	Resultado Primário c=(a)+(b)
1844/45	24.539,3	19.883,8	4.655,5
1845/46	26.014,6	18.776,2	7.238,4
1846/47	27.305,4	19.318,1	7.987,3
1847/48	24.576,3	19.449,2	5.127,1
1848/49	25.997,8	21.955,8	4.042,0
1849/50	27.918,6	22.896,0	5.022,6
1850/51	32.371,9	27.260,1	5.111,8
1851/52	37.314,3	36.682,5	631,8
1852/53	37.518,0	25.539,9	11.978,1
1853/54	33.797,7	30.164,3	3.633,4
1854/55	35.615,8	32.755,1	2.860,7
1855/56	38.052,3	34.292,2	3.760,1
1856/57	48.614,2	34.478,1	14.136,1
1857/58	48.828,0	45.919,5	2.908,5
1858/59	46.175,9	46.453,2	-277,3
1859/60	43.179,1	46.432,3	-3.253,2
1860/61	49.173,7	45.913,1	3.260,6
1861/62	51.380,9	46.384,2	4.996,7
1862/63	47.043,2	46.384,2	659,0
1863/64	51.722,4	49.206,3	2.516,1
1864/65	55.733,0	74.744,3	-19.011,3
1865/66	56.053,7	110.043,8	-53.990,1
1866/67	62.444,4	103.861,9	-41.417,5
1867/68	68.662,0	143.540,1	-74.878,1
1868/69	83.723,9	126.825,7	-43.101,8

1869/70	92.913,7	117.989,2	-25.075,5
---------	----------	-----------	-----------

Fonte: ABREU, LAGO, VILLELA, 2022, p.197.

O **Gráfico 4** apresenta os valores de algumas despesas com salários do funcionalismo público imperial. Notamos que os valores destinados ao imperador D. Pedro II se manteve no mesmo patamar durante todas as cinco décadas de seu reinado, estabelecida em 800 contos de réis. Ressalte-se que a arrecadação aumentou consideravelmente nesse mesmo período e outras categorias auferiram aumentos consideráveis como mostra o gráfico, no entanto durante seu reinado, Pedro II não solicitou nem permitiu que a Assembleia reajustasse seus vencimentos. De acordo com Westin (2016), isso ajuda a explicar por que viajantes estrangeiros se horrorizavam com a frugalidade do imperador e os palácios caindo aos pedaços.

Gráfico 4 - Despesas com salários no Império: 1843 – 1889 (em contos de réis)



Fonte: WESTIN, 2016 (*Agência Senado*)

Tido como um ponto de inflexão dos gastos públicos no período imperial, a Guerra do Paraguai (1864-1870) custou ao Brasil vultosa soma de dinheiro e deixou um rastro de dívida que impactou severamente contas públicas nas décadas seguintes. Doratioto (p. 462, 2002) aponta para a magnitude desses gastos comparando o orçamento do Império para o exercício 1864/65, destinou gastos com o Ministério da Guerra de 21,94%, já no exercício de 1865/66, o auge do conflito, o percentual saltou para 49,56% e, nos demais anos mantiveram-se porcentagens acima de 41%.

Adotando-se o conceito de resultado primário (receitas ordinárias – despesas primárias) temos um quadro de razoável responsabilidade fiscal, no entanto a guerra do Paraguai e a seca no

Nordeste aumentaram as despesas emergenciais do governo e a crise econômica na Europa gerou perdas consideráveis na arrecadação de receitas. Estes três fatores aliados fizeram com que o Império recorresse novamente a receitas extraordinárias, principalmente com empréstimos internos e externos. A Tabela 25 apresenta o resultado primário do período referente a 1870/71 a 1889.

Tabela 25 - Resultado Primário do Governo Imperial, 1870/71 a 1889 (em contos)

Ano	Receita Ordinária (a)	Despesa Primária (b)	Resultado Primário c=(a)+(b)
1870/71	91.750,6	73.559,4	18.191,2
1871/72	99.925,4	73.867,9	26.057,5
1872/73	107.121,9	94.027,6	13.094,3
1873/74	100.851,2	93.701,4	7.149,8
1874/75	103.299,9	97.192,9	6.107,0
1875/76	99.124,2	95.300,1	3.824,1
1876/77	98.120,8	107.346,3	-9.225,5
1877/78	102.680,7	122.853,3	-20.172,6
1878/79	110.474,0	150.262,4	-39.788,4
1879/80	118.699,6	112.683,9	6.015,7
1880/81	126.367,3	102.202,3	24.165,0
1881/82	128.459,0	104.834,6	23.624,4
1882/83	129.697,6	121.488,2	8.209,4
1883/84	129.745,3	118.304,9	11.440,4
1884/85	120.172,6	120.903,8	-731,2
1885/86	124.868,9	115.190,7	9.678,2
1886/87	214.666,4	177.921,7	36.744,7
1888	148.492,6	105.266,8	43.225,8
1889	148.102,4	146.681,6	1.420,8

Fonte: ABREU, LAGO, VILLELA, 2022, p.222

Em 1877 e 1879 a situação do Nordeste tornou-se gravíssima, perderam-se plantações e gado, com grandes prejuízos, principalmente para a população mais pobre, que morreu de fome. Nesse período houve uma forte emigração para as cidades maiores e menos afetadas do sertão e depois para o litoral em busca de ajuda. A ajuda às vítimas contava com o apoio do governo imperial, além de facilitar a emigração para as províncias cafeeiras e principalmente para a Amazônia (DANDARO, MARCONDES, 2018, P.114).

Necessitando de mão de obra, outras regiões recebiam o fluxo de imigrantes do Nordeste. A grande seca de 1877-1879 atingiu cerca de três milhões de nordestinos, aproximadamente, com uma taxa de mortalidade estimada em 500.000 mortos, cerca de 4% a população do país na época (DANDARO, MARCONDES, 2018 *apud* HIRSCHMAN, 1965, p. 33). A região Nordeste sofreu

imensamente para reconstruir sua base econômica. O governo imperial socorreu os flagelados da seca e financiou a construção de barragens, que se acredita resolver o problema. O principal investimento na época foi o famoso açude de Quixadá (CE), cuja construção foi iniciada em 1884, sofreu atrasos e mudanças de projeto e só foi concluída em 1906.

4.4. A perspectiva da Dívida

No decorrer de todo período imperial, os líderes e ministros do Brasil viviam com estes difíceis questionamentos: como fornecer os recursos necessários para atender às enormes demandas impostas à formação de um estado-nação, mas manter a unidade do território contra movimentos rebeldes e estrangeiros para defender o território nacional e como base de uma economia igualmente frágil, em lento desenvolvimento espalhada por um vasto território? Em outras palavras, como construir e manter uma estrutura governamental, militar e administrativa sustentada por uma economia escravista primário-exportadora? A evolução da dívida nacional ao longo do Império mostra-nos como essa questão ficou sem resposta.

“Todos os Estados na infância de seus Governos precisam de meios pecuniários para o desenvolvimento de seus recursos: a quantidade destes meios convém que seja proporcionada à indústria dos habitantes, sua agricultura e comércio, cujo principal impulso provém da energia do Governo. Alguns Negociantes e Banqueiros de Londres, convencidos do eminente poder e grandeza a que há de chegar o Império do Brasil, não só pela fecundidade de seu solo e riqueza de suas minas, como pela indústria dos habitantes e vantajosa posição comercial, e, igualmente, possuídos do verdadeiro interesse pelo feliz resultado da Causa Gloriosa em que se acha empenhado, resolveram oferecer os seus serviços ao Governo, propondo-lhe o Empréstimo de dois milhões e quinhentas mil Libras esterlinas” [...]. [Edouard Oxenford, negociante em Londres, Proposta para se abrir um empréstimo a favor do Governo de sua majestade o Imperador do Brasil (1823)] (ALMEIDA, p.265, 2017).

Setembro de 1822, nasce o Estado brasileiro! Em meio euforia independente uma preocupação surgia: como pagar a conta dessa aventura nacionalista? A Assembleia Nacional se reuniu no Rio de Janeiro em 1823 para discutir os rumos do país, propor reformas e formalizar a primeira Constituição do Brasil. Convidado a apresentar as condições da Fazenda Pública numa espécie de “*proto-orçamento*” onde exporia a situação financeira e projetaria as despesas futuras, o então secretário da Fazenda, Nogueira da Gama, de forma contundente e dramática, relata a situação calamitosa enfrentada pelo Tesouro Público, com dívidas a vencer em curtíssimo prazo as quais não teria como honrá-las em buscar recursos extraorçamentários (BRASIL, 1823). Ao término da exposição, o Ministro argumenta a possibilidade de contratação de empréstimo estrangeiro para esta situação extraordinária e reforça que tal medida só poderia ser tomada com a

aprovação do parlamento Constituinte e que tal sacrifício era necessário para consolidação do Brasil como nação.

“Ousei rasgar o espesso e misterioso véu que cobria o Tesouro, persuadido de que a desconsolação pública e a extinção do patriotismo andam a par da miséria pública; de que a ruína dos Estados, a queda dos Imperios são consequências das desordens das finanças”. (BARROSO, p.15 1934 *apud* NOGUEIRA DA GAMA).

Cariello e Pereira (2022), argumentam que às vésperas da proclamação da Independência, assim como veio a acontecer em muitos outros momentos da história brasileira, as decisões econômicas foram decisivas na sustentação de vários governos, sejam eles monárquicos ou republicanos. Naquela quadra da história do Brasil, o que se discutia não eram as ideologias partidárias, qual tipo de gasto o governo deveria privilegiar ou se o país deveria buscar mais ou menos equilíbrio fiscal. Apesar de serem temas legítimos em seu mérito e importantes a seu tempo, o fulcro das discussões era: quem deve tomar as decisões sobre o orçamento? O rei, ao seu próprio entendimento e discricionariedade ou representantes populares, eleitos pelos cidadãos contribuintes?

“O Brasil nasceu de uma crise fiscal. Seu pai foi o déficit. Sua mãe a inflação.” CARIELLO E PEREIRA, (p.25, 2022).

Essencial na construção e no estabelecimento de um Estado, a dívida pública possui um papel preponderante nas discussões governamentais devido à sua importância como alternativa de financiamento público e como instrumento de controle econômico. Na breve história do Estado brasileiro, a dívida pública tornou-se rapidamente uma questão central desde a Independência. Tido como o catalisador da criação e estruturação das instituições do novo Estado, o endividamento do setor público permitiu aos novos estadistas obter recursos imprescindíveis para o atendimento das demandas mais urgentes de um país que tinha necessidades imediatas e não possuía naquele momento os recursos fiscais para tanto (Ziliotto, p.4, 2006).

Durante todo o período imperial, a motivação principal para a maioria das tomadas de financiamento externo foi a busca da correção do permanente desequilíbrio das finanças públicas brasileiras em um momento de sua história em que era praticamente impossível obter recursos internos em um nível razoável, exceto pela rota inflacionária do gasto irresponsável de Títulos da Dívida.

Sem capital para construir o um Estado independente, os mentores do governo imperial tomaram diversos empréstimos durante do século XIX. Foram três empréstimos no período do Primeiro Reinado, um empréstimo durante o período regencial e mais treze no período do Segundo Reinado, perfazendo um total de dezessete operações de financiamento externo, uma média de aproximadamente um empréstimo a cada quatro anos. Quase todos esses empréstimos foram negociados por diplomatas, a serviço do Brasil e radicados em Londres, com banqueiros londrinos, e tendo como principais financiadores a casa Nathan Mayer Rothschild & Sons. Naquela época, não era incomum pagar comissões – muitas vezes informalmente, outras formalmente – sobre o valor da obtenção desses empréstimos. Almeida, (2001) argumenta que os diplomatas em questão, temporariamente transformados em agentes do Tesouro Público, participavam dessas negociações de forma direta e tal prática era então, não somente tolerada como moralmente aceitável, quiçá inevitável. Foi justificado por diversas vezes com base nos trabalhos preparatórios, contabilísticos e de registo das várias funções envolvidas em cada operação financeira.

Para cada empréstimo contratado pelo governo brasileiro havia uma emissão de título, conferindo desconto imediato em relação ao valor nominal, assim temos a nomenclatura do empréstimo: Tipo 75, Tipo 85, Tipo 90, etc., os descontos sobre o valor nominal eram então de 25%, 15% ou 10% em média, havendo inclusive, um empréstimo a 52% tomado em 1829, evidentemente declarado como "empréstimo ruinoso", o que aparentemente levou a entradas efetivas de recursos em moedas muito inferiores às registradas pelo valor de face. Surpreendentemente, dois tratados foram concluídos a 100% de seu valor real, mas longe de apresentarem uma situação favorável ou positiva para o crédito externo que o Brasil dispunha, e que também envolveriam, o primeiro empréstimo em 1825, chamado de “empréstimo português da independência”, e um segundo, datado de 1859, apenas sobre tentar salvar aquele famigerado empréstimo de 1829.

Segundo os critérios do Banco Central, o conceito de Dívida Pública Interna da União aquela baseada em títulos e apólices, os quais o governo central brasileiro emitiu, correspondentes ao Império de 1822 a 1889, assim como as emissões do Governo Federal, já no período republicano, de 1890 a 2004. Semelhantemente, em concordância com este conceito, considera-se a Dívida Pública Interna da União aquela denominada "dívida pública interna fundada da União" correspondente ao período de 1822 a 1964.

Com efeito, a dívida pública interna fundada da União corresponde a títulos e apólices (não compulsórios), cuja rentabilidade é estabelecida por taxas de juros, frequentemente pré-fixadas. As dívidas flutuante do governo - aquelas cujo pagamento independe de autorização orçamentária - não foram incluídas no rol, pois muitas vezes assumiam um caráter obrigatório ou unilateral e essas obrigações de dívida eram frequentemente dadas aos credores em troca de dívidas e pagamentos em atraso do governo. Assim, os denominados títulos de dívida flutuante circularam na economia e assumiram características semelhante a um tipo de moeda. Com vencimentos não superior a um ano, as dívidas flutuantes possuíam um período muito curto de atividade.

Quando os portos foram abertos em 1808, todos os meios de circulação no Brasil eram realizados com moedas metálicas, não se havia adotado um padrão de negociação com moeda representativa. Com a chegada da corte portuguesa ao Brasil e a abertura dos portos, um novo fluxo de mercadorias e capitais começou a circular no Brasil e evidenciou a diminuta quantidade de moedas em circulação. Assim, o imperador decidiu fundar o Banco do Brasil, ainda em 1808, com competência para emitir moeda representativa totalmente conversível em metais.

De acordo com Meneghetti (p.11, 2006), os suprimentos de metal eram muito limitados e os custos para a manutenção da Corte cada dia se mostrava mais dispendioso, logo mais moedas foram cunhadas até que ultrapassaram o lastro à disposição. Diante de um cenário de crise, a conversibilidade do metal foi suspensa em 1821. Na época da independência, ao acesso à moeda era muito escasso e a única alternativa era cunhar moedas de cobre para integrar o meio circulante e abastecer o comércio em geral. Até 1835, as moedas de cobre prevaleceu como a principal vetor em circulação.

Como “pagamento” de sua independência, o Brasil assume a dívida que Portugal contraiu em 1823, em libras, com base no acordo secreto aditivo ao tratado de 29 de agosto de 1825. Diante de uma base monetária fraca, sem meio circulante razoável para impulsionar as atividades econômicas domésticas, o Brasil recorre em 1824 a outro empréstimo em Londres, como única opção disponível, a dívida foi contraída em libras esterlinas. Com o agravamento da crise e diante da falta de divisas, em 1829 o Banco do Brasil foi liquidado. Em 1833, tentou-se a criação de um outro Banco do Brasil mas a tentativa não obtém sucesso. Não se havia recursos metálicos para cunhagem de moedas, e as divisas apenas representativas, era necessário certo volume de recursos tangíveis para se ter valor. O então novo Banco do Brasil poderia garantir a plena

conversão das moedas cunhadas em prata ou ouro, no entanto, o valor do ouro era bastante elevado, tal qual o primeiro, este projeto de novo Banco do Brasil faliu incontestavelmente antes ainda de ser fundado. Não tínhamos reservas de metal ou internacionais suficientes para garantir o lastro.

Em um processo de ajuste, 1835 o Brasil conseguiu recolher todas as moedas de cobre, e em 1846 o Brasil buscou adotar uma paridade da moeda com o ouro, desta vez com valor inferior ao de 1833. Também como medida de apoio à introdução da paridade, todo o papel-moeda em circulação foi coletado para combinar com a moeda e o metal. Para que a economia continuasse em funcionamento, o Brasil tomou mais empréstimos, assim como assumiu a dívida de Portugal junto à Londres, nos tornamos então um grande devedor internacional, mas um "bom" grande devedor porque o Brasil foi fiel aos seus pagamentos. A Tabela 26 mostra o serviço da dívida brasileira durante o período imperial.

Tabela 26 - Serviços da dívida interna e externa nos orçamentos brasileiros, 1828-1889 (em contos de réis)

Data	Externa	Interna	Data	Externa	Interna
08/10/1828	1.178	381	11/09/1852	4.213	3.447
15/12/1830	856	1.003	28/09/1853	3.823	3.447
15/11/1831	2.988	1.046	06/09/1854	3.823	3.462
24/10/1832	2.425	1.241	15/09/1855	3.823	3.461
08/10/1833	1.640	1.529	01/10/1856	3.787	3.461
03/10/1834	480	1.348	26/09/1857	3.787	3.460
31/10/1835	2.125	1.500	14/10/1859	3.787	3.460
22/10/1836	2.111	1.490	27/09/1860	3.648	3.460
11/10/1837	2.069	1.600	09/09/1862	3.683	4.174
20/10/1838	2.055	1.970	28/06/1865	3.646	4.817
26/11/1840	2.168	2.170	26/09/1867	8.277	6.338
30/11/1841	3.020	3.420	27/09/1870	8.056	15.785
21/10/1843	3.088	2.449	20/10/1875	12.535	17.551
18/10/1845	3.026	3.909	31/10/1879	14.374	24.904
02/09/1846	3.026	3.473	05/11/1880	12.499	26.338
28/10/1848	2.797	3.391	30/10/1882	20.887	20.276
15/06/1850	2.798	3.479	20/10/1887	2.383	19.090

Fonte: ARAÚJO, 2015 (p.39) *apud* SILVA, 2009, (p.39 e 40).

De acordo com Araújo (2015, p.39) com a adoção do padrão-ouro, as dívidas do Brasil em libras esterlinas significavam que eram dívidas em ouro. Na visão da época, em linha com o

poder inglês, as moedas lastreadas não padeceriam com as flutuações internacionais e diminuiriam o ônus do serviço da dívida. A convicção de que uma moeda local, lastreada em ouro simplificaria o gerenciamento da dívida e reduziria o risco para os credores nos levou a adotar oficialmente o padrão-ouro. Brasil e Portugal, sob forte influência da Inglaterra, são dois dos primeiros países a adotar o padrão-ouro em 1847 e mais uma vez foi contratado um empréstimo – em libras – para obtenção de lastro garantir a conversibilidade da nossa moeda ao novo padrão.

A adesão do Brasil ao Padrão-Ouro, ainda que precoce, jamais foi bem sucedida. Nossa economia, periférica, estava inserida na economia internacional como agrária exportadora. Produzíamos café e importávamos bens industrializados. Os termos de troca não eram favoráveis em economias como estas, e o Padrão-Ouro não nos era um sistema amistoso. Não dispúnhamos de reservas para garantir o lastro da moeda. Precisávamos de empréstimos para garantir o lastro em ouro, e de moedas lastreadas para obter empréstimos em moeda local. Em outras palavras, precisávamos de empréstimos internacionais para receber empréstimos em moeda internacional. (ARAÚJO, 2015, p.40).

O abandono ao lastro foi realizado em 1877, exatamente 40 anos após a adoção do Padrão-ouro, apesar de que para efeitos legais, os valores que foram fixados em 1846 ainda fossem considerados oficiais. Outras tentativas foram empreendidas para se aderir ao padrão-ouro, mas uma dificuldade usualmente se impunha: realizar empréstimos com intuito lastrear moeda sem contanto uma economia vigorosa o bastante para apoiar e servir a dívida, e com as condições comerciais claramente negativas, todas as tentativas falharam.

O fato é que, durante o Império, o Brasil era deficitário, nestas condições, pagar as dívidas consistia em verdadeiras sangrias à economia nacional. A estratégia de “rolagem da dívida”, tomando empréstimo novo para pagar o antigo, estendeu-se por quase todo o século XX. Interessante que, em cenários de câmbio fixo, esta estratégia é pouco nociva, mas com um cenário de câmbio flutuante como era no Brasil, aumentava muito o risco do “pecado original” (Araújo, 2015, p. 42).

Vários países da Ásia e também da América Latina adquiriram empréstimos em moeda estrangeira e foram influenciados a assumir o Padrão-Ouro com a justificativa de melhor gerenciamento do serviço da dívida, tal como ocorreu no Brasil, no entanto a adoção do Padrão-Ouro levou o uma séria crise. Sem divisas suficientes para lastrear a nossa moeda, o Brasil não reuniu condições de arcar com o padrão-ouro, enquanto na Europa, ele representou uma grande segurança para o sistema financeiro. Abaixo, a Tabela 27 apresenta números do serviço da dívida, desde 1850 a 1895, e o percentual gasto pelo governo imperial para arcar com esta despesa.

Tabela 27 - Serviço da dívida como percentagem do Orçamento, 1850-1895

Origem	1850	1860	1870	1880	1888	1895
Externa	10%	7%	11%	12%	18%	20%
Interna	13%	7%	16%	22%	13%	8%
TOTAL	23%	14%	27%	34%	31%	28%

Fonte: SHULZ, 1996 (p.153)

Sob o comando de D. Pedro I, de 1822 a 1831, a economia do Primeiro Reinado foi marcado pelo agravamento do endividamento das províncias e consequentemente profundos pelos déficits fiscais em contraste com a urgência gastos extraordinários exigidas pelas guerras internas e externas latentes em território nacional.

A história do Estado brasileiro teve início em 1822 e a história de sua dívida nacional começou com o episódio da independência. Não por esse acontecimento, nem por conceito institucional, mas pela admissão das obrigações da dívida interna reconhecida pela monarquia. A dívida interna da União, formada pelos títulos da dívida pública, oscilou de de 5,7 mil de contos em 1822, 12 mil contos em 1826 e caindo para 3,7 mil contos em 1829.

Segundo Ziliotto (2018, p.26), a dívida pública externa era zero em 1822, ao contrário da interna, pois provinha dos então chamados "Empréstimos da Independência". Com o advento da dívida pública surgiram os primeiros esforços para regulá-la e controlá-la, o que resultou na lei de 15 de novembro de 1827 e na implementação do Grande Livro da Dívida Pública. Então, em 1824 foi contraído o primeiro empréstimo estrangeiro, no valor de £ 1,3 milhão, um segundo e um terceiro em 1825 e 1829 elevando a dívida pública externa para £ 5,1 e 5,5 milhões, respectivamente.

O processo de endividamento interno do setor público no Brasil, na forma de letras e títulos públicos, precede o ano de 1822. Antes da Independência, as províncias e o Governo Geral do Rio de Janeiro atuavam com certa autonomia e contraíam dívidas independentemente, sem que houvesse uma lei ou autoridade maior que as controlasse de forma eficaz. Somente a partir do início do século XIX é que passaram a serem realizadas medidas mais efetivas com o objetivo de regular o endividamento estatal (ZILIO-TO, 2018, p.27).

A Tabela 28 apresenta os empréstimos realizado nesse início do Primeiro Reinado e aponta as explicações acerca do uso dos valores recebidos.

Tabela 28 - Empréstimos realizados pelo Império, 1822-1830 (em libras)

Ano	Valor (em £)	Tipo (%)	Taxa (%aa)	Prazo (anos)	Finalidades principais
1824	1.333.300 2.352.900	75 85	5	30	Financiamento de missões diplomáticas; " <i>resgate da Independência</i> ".
1825	1.400.000	100	5	30	Empréstimo " <i>português</i> " de 1823, convenção de 25 de agosto de 1825.
1829	769.200	52	5	30	Cobertura de déficits do Tesouro, pagamento de juros e amortização de empréstimos.

Fontes: Abreu, 1985 (p.171-172); Carreira, 1980 (p.719-720); Bouças, 1946, passim; Lemos, 1946, idem, Palazzo, 1999 (p.47); IBGE, 1986 (p.133).

Depreende-se da Tabela 28 que não existia um planejamento para investimentos a fim de desenvolver o país, apenas o saneamento das contas públicas com despesas urgentes e/ou cobrir déficits. No empréstimo de 1829 inicia-se o processo de "rolagem de dívida", o qual se pega um empréstimo para quitar outro, deixando o pagamento para um período posterior.

Ao contrário da dívida pública interna, a dívida pública externa nasceu com a independência e foi consequência da limitação de outras formas de financiamento do Estado (incluindo a dívida interna), do atraso do seu sistema fiscal e da necessidade urgente de construir uma estrutura administrativa e militar para equipar o Estado recém-independente e da incapacidade do governo imperial de aumentar a receita na escala e na velocidade necessária para suportar os gastos necessários para estabelecer a nação. No entanto, os governantes não poderiam deixar de executar as despesas administrativas, de infraestrutura e despesas militares. Existia ainda uma carência latente por crédito do Estado brasileiro que foi prontamente atendida pela crescente oferta de recursos externos, principalmente pelos banqueiros ingleses.

Os indicadores da dívida pública nacional reportaram uma sensível melhora no período de 1830 a 1857, refletindo a evolução do aparelho administrativo do Estado. Os mecanismos de cobrança e arrecadação fiscal sofreram grande reforma, além das iniciativas legislativas para dirimir conflitos nas questões tributárias estabelecidas entre o centro e as províncias. Esse período caracterizou a carga tributária resultante principalmente do fim dos tratados que estendiam impostos de importação antes limitados à taxa de 15%. A produção e a exportação de café começam a ganhar destaque na economia brasileira.

No período regencial, o endividamento público diminuiu, apesar dos constantes déficits fiscais. Em 1830, a dívida externa totalizava o valor de £5.331.700, e se manteve no mesmo patamar em 1857 perfazendo um valor de £5.345.500, logo após atingir o valor de £6.979.050 em 1852. Como pode ser examinado na Tabela 29, a dívida externa do setor público em moeda

nacional, diminuiu de 59 mil contos para 35 mil contos de 1831 a 1835. Com efeito, a dívida interna da União aumentou de 3,7 mil contos para mais de 18 mil no mesmo período. Assim, de 1831 a 1855, o montante da dívida evoluiu de 56,9 mil contos para 111,9 mil contos de réis.

Tabela 29 - Valores da dívida pública no Império do Brasil
(1831-1860)

Ano	Dívida Externa	Dívida Interna	Total
1831	53.305.000	3.681.000	56.986.000
1835	35.019.000	18.014.000	53.033.000
1840	44.240.336	30.282.600	74.522.936
1845	59.078.701	48.529.200	107.607.901
1850	53.782.251	54.312.400	108.094.651
1855	52.242.430	59.615.600	111.858.030
1860	45.677.229	63.191.000	108.868.229

Fontes: CARREIRA, Liberato, Castro. *História Financeira*, Op. Cit. Anos indicados; RAMOS, 2018 (Anexo II, p.261) com adaptações.

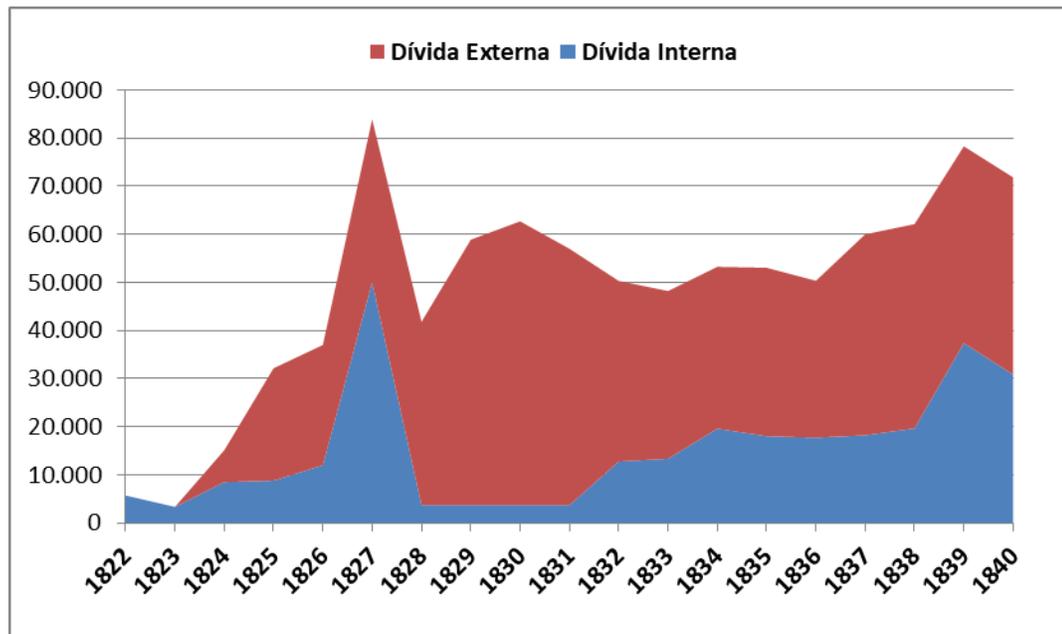
Para cobrir os déficits desse período de (1831 a 1855) o governo imperial emitiu moeda e aumentou o endividamento. O exponencial aumento da dívida estimulou a depreciação das apólices e deixou apreensivo os tomadores de decisão.

Findados os principais tratados comerciais entre 1840 e 1844, as alíquotas cobradas pela importação de mercadorias foram revistas, movimento que ficou conhecido como “tarifa Alves Branco”, conseqüentemente as receitas tributárias aumentaram substancialmente e pela primeira vez desde 1837 as contas nacionais apresentavam superávit, mesmo que o nível das despesas continuasse aumentado num proporção 75% maior que no final da década anterior.

Em 1839 o total da dívida pública externa que estava em £5.580.000, atingiu o montante de £6.187.000 (aproximadamente 52 mil contos de réis) em 1844 e a Dívida Pública Interna ultrapassou os 45 mil contos e se manteve nesse patamar até 1850 impulsionado pelo incremento nas receitas. Houve superávit primário entre os anos de 1846 e 1847, no entanto, entre 1848 e 1852 foi marcado pela volta dos déficits orçamentários puxados pelo aumento de gastos públicos, culminando com gastos da ordem de 43 mil contos de réis naquele último ano. Apesar do crescimento das receitas, ainda insuficiente para fazer face ao aumento das despesas, que incluíram gastos adicionais com juros.

Em 1843 o pagamento referente a amortizações deixou de ser feito, no entanto os valores referente aos juros eram pagos. Impactadas pelo aumento das exportações do café, as receitas com exportações alavancaram as receitas no período de 1851 a 1857, este último ano atingiu um recorde apresentando números de 115 mil contos de réis e ajudou na retomada dos pagamentos das amortizações do saldo da dívida. O Gráfico 5 mostra a evolução da dívida pública no período de 1840 a 1889.

Gráfico 5 - Dívida pública interna e externa do Império do Brasil (1822-1840) em contos de réis



Fonte: RAMOS, 2018 (Anexo II, p.261). Elaboração própria

De acordo com Ziliotto (2011, *apud* Carreira, 1980), entre os anos de 1851 e foi amortizado do total de £245.000 da dívida pública externa brasileira e mais um total tendo ainda de £1.100.000 no ano de 1853 amortizados para a quitação das obrigações do Império brasileiro com Portugal. De 1854 a 1857, aproveitando-se a estabilidade do cambial, outras relevantes amortizações da dívida externa foram realizadas num total de £527.000. Com efeito, a dívida pública externa que era de £6.979.000 em 1852, reduziu-se a pouco mais de £5.000.000 em 1857, o mesmo patamar de 1825 em termos nominais, o que, em termos reais, representava um valor significativamente menor.

A Tabela 30 apresenta os valores e as justificativas das tomadas de empréstimos estrangeiros nesse período.

Tabela 30 - Empréstimos realizados pelo Império, 1830-1857 (em libras)

Ano	Valor (em £)	Tipo (%)	Taxa (%aa)	Prazo (anos)	Finalidades principais
1839	411.200	76	5	30	Pagamento de juros e empréstimos, cobertura de déficits, amortização da dívida.
1843	732.600	85	5	20	Amortizações da dívida externa, cobertura de déficits, pagamento de juros.
1852	1.040.600	95	4,5	30	Resgate do remanescente do empréstimo "português".

Fontes: Abreu, 1985 (p.171-172); Carreira, 1980 (p.719-720); Bouças, 1946, passim; Lemos, 1946, idem, Palazzo, 1999 (p.47); IBGE, 1986 (p.133).

Podemos concluir que a prática de rolagem da dívida continuou, tomando novos empréstimos para saldar os empréstimos antigos, para pagar amortização e cobrir déficits orçamentários.

Entre os anos de 1857/58 e o final do século XIX, dívida pública interna da União registrou um aumento constante, passando de 58 mil contos de réis, no ano de 1857, atingiu 483 mil contos no ano de 1900. No setor público, o aumento da dívida foi ainda maior, passando de 27,7 mil evoluindo a 1.471,3 mil contos de réis no período, fazendo com que o endividamento total saísse do patamar de 85,4 mil para 1.954,8 mil contos, elevação de quase 23 vezes num espaço temporal de 40 anos.

Os indicadores utilizados para analisar a dívida pública sobre receita bruta (federal) demonstram que a evolução da dívida não apresentou trajetória claramente ascendente nesse período, no entanto oscilou ao longo do período de choques externos. Nesse contexto, é possível destacar a Guerra do Paraguai (1864-1870), a devastadora seca no Nordeste (1877-1879) e a grande depressão econômica européia (1873-1896) quando o sistema capitalista experimentou sua primeira grande crise, a chamada Grande Depressão.

Segundo Carreira, (1980) nos anos entre 1858 e 1863 ocorreu uma mudança na tendência da dívida pública externa passando a subir levemente, com a tomada de novos empréstimos que tinham como fulcro investimentos, sobretudo ferroviários, não tendo sido causado somente pelos déficits orçamentários (pp. 375-392).

Os investimentos totais realizados pelo Estado em ferrovias, durante o período imperial, somaram cerca de 200 mil contos de réis, intensificados a partir de meados do século XIX até as últimas duas décadas do Império. Somente a Estrada de Ferro D. Pedro II, ligando a capital do Império a Vassouras (então uma importante região cafeeira), consumiu investimentos da ordem de 104 mil contos de réis. A dívida pública esteve dire-

tamente atrelada à construção destas ferrovias, hora pelos empréstimos externos tomados para sua efetivação, hora devido aos títulos públicos dados em troca de companhias férreas já abertas, como tinha sido o próprio caso da Estrada de Ferro D. Pedro II, cujo encampamento, em 1864, havia-se realizado com o equivalente a 25 mil contos de réis em títulos públicos (CARREIRA, 1980, p. 798).

A Tabela 31 apresenta de forma detalhada os empréstimos internacionais realizados pelo Império nesse período:

Tabela 31 - Empréstimos realizados pelo Império, 1858-1889 (em libras)

Ano	Valor (em £)	Tipo (%)	Taxa (%aa)	Prazo (anos)	Finalidades principais
1858	1.526.500	96	4,5	30	Prolongamento da Ferrovia e Encampação da Estrada de Ferro D. Pedro II.
1859	508.000	100	4,5	30	Pagamento do saldo remanescente do empréstimo de 1829.
1860	1.373.030	90	5	30	Incremento financeiro: para as companhias Mercury, União Indústria e Estrada de Ferro Pernambuco.
1863	3.855.300	88	5	30	Utilizado para quitação dos empréstimos de 1824, 1825 e 1843, diminuir dívida flutuante do tesouro.
1865	6.963.600	74	5	37	Pagamento de despesas extraordinárias do Império (Guerra do Paraguai) e outros déficits do Tesouro
1871	3.459.600	89	5	38	Déficits do Tesouro, juros de empréstimos anteriores e construção de estrada e ferro.
1875	5.301.200	96,5	5	38	Déficits do Tesouro, juros de empréstimos anteriores e construção de estrada e ferro.
1883	4.599.600	89	4,5	38	Serviços de infraestrutura urbana, construção de estrada de ferro.
1886	6.431.000	95	5	37	Cobertura de déficits orçamentários
1888	6.297.300	97	4,5	37	Extensão e construção de estradas de ferro
1889	19.837.000	90	5	56	Conversão dos empréstimos de 1865, 1871, 1875, 1886 e 1888; ratificado em 1890.

Fontes: Abreu, 1985 (p.171-172); Carreira, 1980 (p.719-720); Bouças, 1946, passim; Lemos, 1946, idem, Palazzo, 1999 (p.47); IBGE, 1986 (p.133).

Notamos que através da análise da Tabela 31 que o Império utilizou dos recursos advindos de empréstimos estrangeiros para obras de infraestrutura mas não cessou com as práticas de rolagem de dívida e cobertura de déficits orçamentários. Outro fator a ser observado é o volume financeiro cada vez mais alto dos empréstimos.

O endividamento interno sofreu um aumento considerável no período pré-guerra, saltando de 59 mil contos em 1858 alcançando 69 mil contos de réis em 1861 e chegou ao

patamar de 76 mil contos em 1863, se tornando a principal fonte de recursos adicionais. As finanças públicas, em crise desde a década de 1850, foram se deteriorando cada vez mais com o conflito da tríplice aliança.

Em raros momentos a dívida pública cresceu tão rapidamente quanto no período da Guerra do Paraguai, isso muito se deve às despesas extraordinárias geradas pela guerra. No ano fiscal de 1865/66, as despesas do Ministério da Marinha e da Guerra, originalmente estimadas em 21 mil contos de réis, ultrapassaram o valor de 80 mil contos, o que correspondeu a 66% das despesas do governo imperial. No auge do conflito, em 1868, os gastos da União ultrapassaram 166 mil contos de réis (sendo gastos navais e de guerra de 98,8 mil contos), quase três vezes o valor dos gastos de 1863. O governo imperial apresentou um déficit de 95 mil contos, acumulado 385 mil contos no período 1858-1871.

“até meados do século, ela se destinava principalmente à cobertura dos déficits relacionados à construção do Estado Nacional: despesas originadas da Guerra de Independência e da negociação com Portugal, conflitos internos e repressão das rebeliões provinciais, além dos conflitos externos na região platina. Na Segunda metade do século aparecem despesas de um novo tipo: as melhorias públicas, em particular as estradas de ferro. Com efeito, esse foi entre 1850- 1870, um importante elemento no equacionamento das relações entre o centro político e as forças provinciais. (...). O período da Guerra do Paraguai aparece como um divisor de águas no endividamento público, determinando um crescimento notável tanto no estoque da dívida quanto no peso do seu serviço sobre as receitas do Estado” Wilma Peres Costa, (1998, p.5-6).

Segundo Carreira (1980, pp.448;152) o governo buscou incrementar as alíquotas de importação e instituir novos impostos, tal como uma espécie de imposto de renda, com alíquota de 3% sob rendimentos de aluguéis de imóveis, além do sobre lucros das sociedades anônimas (1,5% dos rendimentos). Entraram em vigor também o imposto sobre heranças e de transferência de títulos públicos, mas a receita gerada por este grande rol de tributos não foi suficiente para fazer frente aos gastos extraordinários de Guerra, sendo necessário buscar receitas extraordinárias que ensejaram endividamento interno e externo.

Em 1871, a dívida pública externa alcançou o valor de £15.825 o equivalente a 153 mil contos de réis. Os níveis de endividamento do Brasil estava chegando a um patamar perigoso, sendo necessário uma negociação intensa para tomada do empréstimo de 1865 (ver Tabela 31). Devido a necessidade, o governo imperial buscou crédito a taxas de juros bastante altas, tanto externamente quanto internamente e constatou que essa atração de capitais para o setor público

desviava recursos destinados ao setor privado atingindo até a criação e o desenvolvimento de empresas particulares (CARREIRA, 1980, p. 465).

Segundo relatórios do Ministério da Fazenda, a dívida interna da União alcançou 251 mil contos. A Guerra do Paraguai consumiu ao todo uma despesa extra de 613 mil contos, em sua maioria financiada através do endividamento. Nesse período, aumentou a emissão de papel moeda pelo Estado para obtenção de recursos extraordinários, totalizando cerca de 123 mil (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1946, pp. 78-81).

Essa grande emissão monetária afetou diretamente o câmbio, gerando forte depreciação na moeda nacional e impactando diretamente no aumento da dívida. O Gráfico 6 apresenta um quadro referente à taxa de câmbio *pence/mil-réis* durante todo o período imperial. Notamos a variação desde 1822, quando o valor do pence era cotado a 49,75d/1\$000, flutuando acima até atingir 53,81 em 1825, 20,75 em 1831, estabilizando-se no patamar de 20,00 a 30,00. Na década de 1860 atingiu a menor cotação no período imperial, chegando a 17,50d/1\$1000.

Gráfico 6 - Câmbio Pence / Mil-réis



Fonte: IEPADATA - Série Histórica. Elaboração própria

O resultado fiscal do ano de 1872 foi superavitário, no entanto passageiro, novamente o país entrou em um novo período de dificuldades orçamentárias reflexo de impactos econômicos ocorridos de 1873 a 1880, quando se seguiram déficits da União que atingiram 255,7 mil contos de réis, que rapidamente afetaram a dívida interna da União, saltando de 255 mil para 338 mil contos, um aumento de 83 mil contos de réis. A situação de estrangulamento das contas públicas se tornava um processo de complexo gerenciamento.

Acerca da condução econômica desse período, Ziliotto (2006, pp.45; 46) afirma que o crescimento exponencial da dívida pública brasileira foi reflexo, primordialmente dos seguintes acontecimentos: *a) a carga adicional de juros decorrente da dívida assumida no decurso da guerra do Paraguai*: Ao longo da década de 1861-1870, o total de juros da dívida pública externa perfaziam um valor médio anual de £514.000 libras esterlinas, adicionando o custo dos juros decorrentes da "maldita guerra", as despesas com juros saltaram para uma média de £ 768 mil por ano no período de 1871 a 1880, tendo em vista também a desvalorização da moeda local, o custo dos serviços da dívida foram ainda mais elevados (IBGE, 1990); *b) ajuda financeira às vítimas da grande seca no Nordeste do país*: A seca do Nordeste ocorrida de 1877 a 1879 dizimou mais de 400 mil pessoas teve um grande impacto econômico na região, reduzindo receitas relacionadas com as importações e exportações, afetando a produção e a renda da população nordestina. Para enfrentar a calamidade, o governo imperial enviou ajuda financeira, aumentando as despesas e consequentemente a dívida pública, uma vez que impôs despesas extraordinárias do governo imperial; *c) desaceleração da economia européia*: no século XIX, o principal parceiro comercial do Brasil era a Europa, destino predominante das nossas exportações e maior comprador das *comodities* brasileiras enfrentou uma grave desaceleração econômica o que impactou no preço e nas quantidades exportadas pelos produtores nacionais. Menos exportações, menos impostos para o governo imperial que se viu obrigado a se aumentar sua dívida para cobrir os déficits do período (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1873, pág. 4)

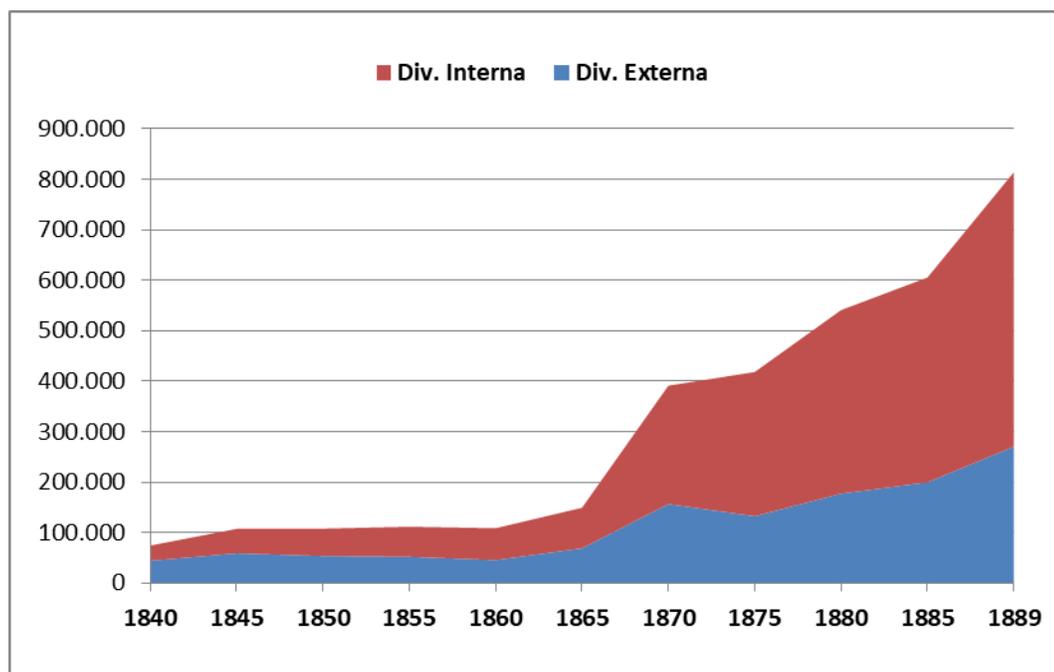
No ocaso do Império brasileiro, a dívida pública volta a crescer, apresentando déficits sucessivos entre 1883 e 1890, a dívida externa do setor público, que havia caído para um saldo de 112,7 mil contos de réis ou £15 milhões no ano de 1882, ultrapassa 183 mil contos, que com a variação cambial atinge £30,4 milhões. em 1888. A elevação se justifica pelos novos empréstimos de 1883 (4 milhões de libras), 1886 (6,1 milhões de libras) e 1888 (6,7 milhões de libras) ver Tabela 31. Desta forma, a dívida interna da União aumentou de 337,5 mil contos para 381,6 mil contos no período 1882-1888. Uma das razões dos déficits, e consequentemente do aumento da dívida pública, foi gerado pelos encargos da dívida que impactaram diretamente o Orçamento com juros a pagar da ordem de 6% ao ano.

No período de 1880 a 1885, o governo imperial continuou investindo no incremento de infraestrutura, buscando promover a industrialização e melhorar o escoamento da produção. Estes investimentos visavam agradar as regiões produtoras de café e grandes geradores receita e

sustentadores do governo. De acordo com Carreira (1980, p.580), os déficits públicos continuaram, pois além da influência que a ajuda às províncias do norte atingidas pela seca ainda tinha no aumento dos gastos, houve desenvolvimento sobre os poderes orçamentários das ferrovias, usinas centrais, navegação, reforma do ensino superior educação e secretarias, que aumentam com despesas permanentes, temporárias, oneram pesadamente o erário, pelo menos por muito tempo. A queda dos preços das commodities, açúcar, borracha e principalmente o café, no início de 1883, impactou sensivelmente a elevação da dívida pública pois reduziu as receitas imperiais referentes às atividades de comércio exterior e por causa da depreciação da taxa de câmbio, houve uma elevação no custo da dívida externa (CARREIRA, 1980, p. 561).

O Gráfico 7 ilustra a evolução do total da dívida pública brasileira durante o período do segundo reinado (1840-1889). Nesse interstício, a dívida pública saltou de menos de 100.000 contos de réis em 1840 para mais de 800.000 contos de réis em 1889, ano que se encerrou o período monárquico brasileiro com a proclamação da república.

Gráfico 7 - Dívida pública interna e externa do Império do Brasil (1840-1889) em contos de réis



Fonte: COSTA, 2020 (p.291). Elaboração própria

A situação financeira se agravava com o alto custo da dívida no Orçamento. A Tabela 32 apresenta o efeito dos juros da dívida sobre o total das receitas:

Tabela 32 - Percentual dos juros da dívida sobre a receita (1840-1889) em mil-réis

Ano	Receita Total	Juros	%
1840	18.674.698	4.209.804	22,54
1845	25.693.664	8.788.584	34,2
1850	31.532.764	6.784.088	21,51
1855	38.634.356	6.991.595	18,09
1860	50.051.703	7.829.890	15,64
1865	58.523.370	8.441.731	14,32
1870	95.885.278	22.564.936	23,53
1875	99.338.017	23.786.381	23,94
1880	127.076.363	31.190.913	24,89
1885	125.275.722	31.911.170	25,47
1889	160.840.297	44.326.111	27,56

Fonte: COSTA, 2020 (p.291)

Analisando a Tabela 32, podemos concluir que a variação do percentual relativa aos juros da dívida sobre as receitas totais cresce constantemente desde em 1865, acompanhando o movimento de crescimento das receitas, no entanto, o crescimento dos juros da dívida é maior em relação às receitas totais.

Com intuito de alargar a estrutura tributária e aumentar a receita a fim romper com aquela situação financeira terrível algumas tentativas de se criar impostos sobre a renda e de propriedade foram propostos, o que em tese tributaria os cidadãos de maior poder aquisitivo, no entanto, nenhum avanço concreto acreca do tema seguiu adiante (CARREIRA,1980, p.584).

Segundo Paiva Abreu (p.3, 1999), o Brasil Imperial se destacou por ser bom pagador, melhor do que todos os demais países latino-americanos e foi o único país a não suspender o serviço de sua dívida externa desde seu primeiro empréstimo externo em 1824, até o começo da vigência do primeiro *funding loan* (empréstimo de consolidação) em 1898. Como pode ser notado pela Tabela 33, o Brasil além de ser “bom” pagador, era certamente o “maior” devedor da América latina.

Tabela 33 - Endividamento dos países latino-americanos (1888)

País	Valor (em libras £)
Brasil	97.806.118

Argentina	62.777.745
México	28.810.777
Chile	16.764.939
Uruguai	15.085.077
Costa Rica	2.523.059
Guatemala	2.128.692
Paraguai	1.397.401
Bolívia	1.231.942
Nicarágua	279.206

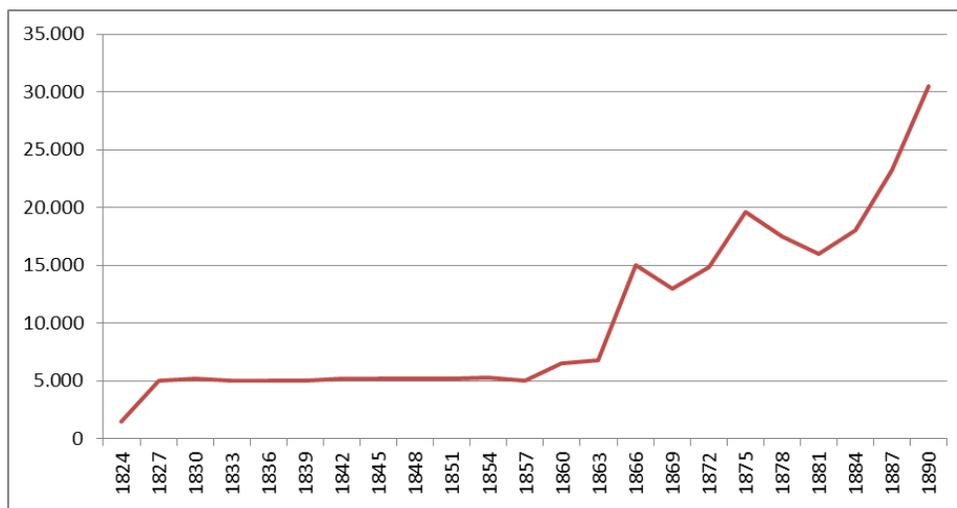
Fonte: COSTA, 2020 (p.298)

O Brasil nasce com a dívida. Um novo Estado-nação floresce com a difícil tarefa de custear sua Independência com banqueiros ingleses. Nos primeiros anos a dívida pública cresce de forma rápida com os custos da Guerra da Cisplatina. As soluções conhecidas e adotadas não foram suficientes para conter a sangria das despesas – excedentes das províncias, empréstimos internos baseados em títulos e emissão desenfreada de moeda.

A nova nação resolve então contrair empréstimos no exterior em 1824, fazendo-o com intuito de pagar as dívidas herdadas da antiga monarquia, em sua maioria, as despesas para quitar os gastos com guerras e saldar os déficits recorrentes. As moedas de cobre ajudam a aliviar contas nacionais.

Reunidos em 1827, a Câmara dos Deputados resolve reconhecer e legalizar a dívida fundada e criar a Caixa de Amortização. Essa medida é um grande avanço estruturante das finanças brasileiras que buscava dar maior segurança institucional. A solução não resolveu o problema dos déficits orçamentários e somente com a reorganização do Tesouro Público na década de 1830 juntamente com a simplificação tributária do Ato Adicional de 1834 é que o Brasil ganha certa e momentânea estabilidade fiscal. O Gráfico 8 apresenta a evolução histórica do estoque da dívida externa brasileira durante o período imperial.

Gráfico 8 - Estoque da dívida externa, 1824-1889 (em £ 1.000)



Fonte: Bouças (1995) apud ABREU, LAGO, VILLELA (2022, p.163)

Fortemente baseada em impostos de importação e exportação o modelo tributário brasileiro mostrou-se insuficiente para conter os déficits fiscais e novamente os tomadores de decisão recorrem aos empréstimos – internos e externos – para equilibrar as contas nacionais. A fiscalidade imperial era visceralmente dependente do endividamento. Os administradores do Brasil, por incapacidade ou por desídia, nunca conseguiram estruturar a tributação do Estado para obter os recursos necessários à suas atividades, nunca se olvidando de que tal “ineficiência” guarda íntima relação com a concentração da grande riqueza nas mãos de poucos, estes mesmos que organizavam e controlavam o poder político, e que por interesses privados, se tornaram os “sócios” do Estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho dedicou-se a examinar os referenciais teóricos da história econômica brasileira, direcionando os estudos ao período imperial (1822-1889) com intuito de analisar a evolução fiscal brasileira, a partir de fontes primárias e secundárias relevantes, abordando os principais temas que impactaram na construção da fiscalidade no Brasil.

Considerando a literatura manifestada, esta pesquisa apresenta algumas observações relevantes, dentre elas, destacamos o modelo de tributação imperial. Apesar de notoriamente ineficaz e confuso, se manteve praticamente inalterado desde a abertura dos portos em 1808 e assim continuou pelas primeiras duas décadas após a Independência. A reforma empreendida no período regencial com o estabelecimento pelo Ato Adicional de 1834 modernizou a arrecadação, no entanto o modelo estabelecido – profundamente centralizador – ainda se caracterizava por privilegiar as elites políticas que sustentavam o Império, dando prosseguimento à política de tributação sobre o consumo, o que onerava as classes sociais menos favorecidas, e se recusando a tributar a renda e a propriedade.

Outra observação relevante versa sobre as origens do orçamento público. Esta pesquisa aborda a transição ocorrida com a Constituição de 1824 e o estabelecimento do Orçamento como lei, a transformação do Erário Régio em Tesouro Nacional e a Fazenda Nacional alterando as estruturas de arrecadação, dispêndios financeiros e escrituração contábil e outorgando a responsabilidade para a sua aprovação e fiscalização à cargo da Câmara dos Deputados. Não obstante, essas mudanças demoraram a surtir efeito e o caráter político do Orçamento acabou por travar sua implantação, sendo a primeira peça orçamentária votada e aprovada somente se deu no ano de 1827. Algumas reformas foram deliberadas durante o período imperial, tais como a questão da mudança para exercício anual (01 de julho a 31 de junho do ano subsequente) em 1828/29, a divisão das matérias de peça única para três partes, a saber: Receitas, Despesas e Provisões Gerais, a partir do exercício de 1870/71 e a divisão das Despesas para cada Ministério em 1879/80.

Destaca-se também neste trabalho a discussão do nascimento da Dívida Pública brasileira. Diante das necessidades urgentes dos gastos com o estabelecimento da independência e consolidação territorial, a dívida pública cresce exponencialmente nos primeiros anos do Império. Sem alternativas para custear o Estado, os governantes contraem o primeiro de 17 empréstimos no exterior em libras esterlinas, o que dificultou o gerenciamento do total da dívida, uma vez que

o câmbio flutuava desfavoravelmente à nossa moeda. Apesar da legalização da dívida fundada e da criação da Caixa de Amortização, a dívida continua crescendo. Após as reformas da década de 1830 e da estabilidade política e social proporcionada pelo Segundo Reinado, a economia brasileira cresce aos solavancos, no entanto em 1864 eclode a Guerra do Paraguai e os custos do conflito impactam severamente as contas nacionais sendo necessários mais empréstimos, internos e externos. A grande depressão econômica em 1873 estagnou nossas receitas e a seca no Nordeste em 1877 a 1879 exigiu socorro financeiro à região. Esses três fatores foram preponderantes para que a dívida pública brasileira explodisse no final do período imperial.

Acerca do conhecimento prático, esta pesquisa apresenta contribuições. Primeiramente, abordamos a importância de um Estado buscar equilíbrio fiscal em suas contas. A vigilância no combate ao déficit deve ser constante, pois o resultado operacional “*receitas menor que despesas*” produzem sérios impactos na qualidade de vida dos cidadãos, afetam as políticas públicas e travam o desenvolvimento. Deficitário, o Brasil recorreu a empréstimos internos e externos, emissão de moeda e títulos, para cobrir seu rombo fiscal e com isso comprometeu fortemente sua arrecadação para o pagamento do serviço da dívida.

Salientamos a relevância de uma carga tributária nacional mais justa e eficiente. Como foi apresentada neste estudo, a estreiteza da carga tributária brasileira no período imperial que se notabilizou pela confluência em se tributar fortemente o consumo, além de não conseguir prover o país de recursos de forma plena e eficiente, acabou por gerar uma nação com riqueza concentrada nas mãos de uma elite privilegiada e detentora de vasto poder político e por isso perpetuou essa condição por todo período imperial.

Outro ponto que merece destaque refere-se a importância do Orçamento na administração da coisa pública. Sem dúvidas, a principal ferramenta de controle e planejamento das finanças públicas é o Orçamento. Nele é possível contemplar o extrato da saúde financeira de um país, as implicações da condução das políticas fazendária de um determinado governo bem como analisar a atuação fiscalizadora do Congresso e coibir eventual abuso por parte de um dos poderes do Estado.

Ademais, vale ressaltar a escassa informação disponível acerca da tecnicidade dos orçamentos públicos imperiais, como eram escritos, como eram contabilizadas as receitas e despesas, como eram realizados os cálculos que fixavam as despesas e a devida prestação de contas, enfim, como o Orçamento era tecnicamente operacionalizado. Destarte, enfatizamos a

relevância da continuidade e a pertinência do aprofundamento dos estudos sobre o tema, objetivando contribuir para o melhor entendimento acerca do Orçamento Público no período imperial e suas implicações deste no endividamento público brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva; “*A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931*”. **Estudos Econômicos – USP**, v.15, n.2, mai-ago. p. 167-189. São Paulo. 1985.

ABREU, Marcelo de Paiva; DO LAGO, Luiz Aranha Correa; VILELLA, André Arruda; **A passos lentos: uma história econômica do Brasil Império**. Grupo Almedina, São Paulo: Edições70, 2022.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Brasil, 1824-1957: bom ou mau pagador?**, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro, Agosto. 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “*A diplomacia financeira do Brasil no Império*”. **História Econômica & História de Empresas**, vol. 4, issue 1, 7-47. 2001

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Formação da diplomacia econômica no Brasil : as relações econômicas internacionais no Império**. 3. ed. rev. – FUNAG, Brasília, 2017.

ARAÚJO, Marcelo Luiz Delizio. **Rompendo o pecado original – a mudança de postura nas recomendações do FMI entre o plano Baker (1985) e o plano Brady (1989): um estudo do caso brasileiro**. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo – USP.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Atualizado por DEJALMA DE CAMPOS. 16. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARROSO, Gustavo. **Brasil. Colônia de banqueiros (História dos empréstimos de 1824 a 1934)**, Ed. Civilização Brasileira S/A, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1934.

BOUÇAS, Valentim F. **História da Dívida Externa da União**. Rio de Janeiro: Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda; Jornal do Comércio de Rodrigues & C., 1946 (vol. XV da série “Finanças do Brasil” – 1ª parte 1824-1837), 1946.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL, IBGE. *Repositório Estatístico do Brasil, quadros retrospectivos*. Vol. 1. Rio de Janeiro, 1986.

BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, MINISTRO MANOEL JACINTO NOGUEIRA DA GAMA, Exposição do Estado da Fazenda Pública no Ano de 1821 a 1823 (publicado em 1823), inclui orçamentos para os anos de 1823, 1824 e 1825.

_____. **Decreto Nº 376 de 12 de agosto de 1844**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/387319/publicacao/15741473>. Acesso em: 15 de nov. de 2022.

_____. **Lei Nº 16 de 12 de agosto de 1834**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM16.htm>. Acesso em: 15 de nov. de 2022.

BUESCU, Mircea. **História econômica do Brasil: leitura básica**. Organizado por Antônio Paim. Bahia: CDPB, 2011.

BULMER-THOMAS, Victor. **The Economic History of Latin America Since Independence**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 1971.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem. O BRASIL UMA BREVE VISÃO HISTÓRICA DO ESTADO, DAS CONSTITUIÇÕES E DOS TRIBUTOS. **Revista da ESMAFE**, v.6, p. 75-124, 2004.

CANABRAVA, Alice Piffer. **História econômica: estudos e pesquisas**. Ed. HUCITEC-ABPHE, Unesp, São Paulo. 2005.

CARRARA, Angelo Alves. **As Finanças do Estado Brasileiro, 1808-1898**. Editora Fino Traço, 1ª Edição, Belo Horizonte, 2022.

CARRARA, Angelo Alves. **Fiscalidade e Finanças do Estado Brasileiro, 1808-1889**. V Congresso Latinoamericano de História Econômica FEA/USP (19 – 23 de julho de 2016. (Simpósio Temático

CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil: desde a sua fundação, precedida de alguns apontamentos acerca da sua independência**. Imprensa Nacional, 1889.

CARREIRA, Liberato de Castro. **O orçamento do Império desde sua Fundação**. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1883.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. Civilização Brasileira, 4ª ed., Rio de Janeiro. 2008.

CARIELLO, Rafael; PEREIRA, Thales Zamberlan. **Adeus, Senhor Portugal – Crise do absolutismo e independência do Brasil**. Editora Companhia das Letras, 1ª Edição, São Paulo, 2022.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos; GONÇALVES, Priscila Petereit de Paola. **Uma análise dos relatórios ministeriais da Fazenda no Império brasileiro: fontes para compreensão das receitas, despesas e estatísticas oficiais do Estado.**

<https://17snhct.sbhct.org.br/resources/anais/11/snhct2020/1595969116_ARQUIVO_69e4a519115abb492cb05b1f0bc99a2a.pdf>. Acesso em 10/11/2022

CORVAL, Paulo R. dos S. **A questão financeira: o desenvolvimento das finanças públicas na passagem do Império à República** – Rio de Janeiro: CEEJ, 2019.

COSTA, Wilma Peres. **Cidadãos e contribuintes: Estudos de História Fiscal.** Alameda Casa Editorial, 1ª Edição. São Paulo, 2020.

COSTA, Wilma Peres. A Questão Fiscal na Transformação Republicana - Continuidade e Descontinuidade. **Economia e Sociedade**, IE/UNICAMP, n.º 10, outubro de 1998.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai.** Companhia das Letras, 2ª edição, São Paulo, 2002.

FURTADO, C., **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

EZEQUIEL, Márcio. **Receita Federal: História da administração tributária no Brasil.** Receita Federal. Brasília, DF. 2014.

FRAGOSO, José Luís Ribeiro. “*Economia brasileira do século XIX: mais que uma plantation escravista-exportadora*”. In. LINHARES, M. Y. (org.). **História geral do Brasil**, Rio de Janeiro, Campus, Brasil, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDSMITH, Raymond William. **Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação.** São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas históricas do Brasil**, vol. 3 [séries econômicas, demográficas e sociais, 1550-1985] Rio de Janeiro, IBGE, 1987.

IPEADATA, Câmbio, Séries históricas. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 12/11/2022.

LIMA, Manoel de Oliveira. **O Império brasileiro, 1822-1889.** Nova Ed.; Brasília: Editora da UnB, 1986.

MARCONDES, Renato Leite; DANDARO, Fernanda Massarotto. Obras públicas no contexto regional: secas e gastos no Nordeste brasileiro (1860-1940). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 3, p. 113-127, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MENEGHETTI, Carla Beni. **A precariedade da administração monetária em um país periférico, sob as regras do padrão-ouro: Brasil, 1888-1900**, Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas: UNICAMP, 2006.

ONODY, Oliver. **A inflação brasileira, 1820-1958**. Ed. Civilização Brasileira, 1960.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

RAMOS, Eduardo Silva. **Centralização e privilégio: instituições econômicas e fiscalidade na formação do Estado brasileiro (1808-1836)**. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RAMOS, Eduardo Silva. **Resistência e regressividade na formação econômica e fiscal do Império brasileiro (1822-1889)**. Anais [recurso eletrônico] do X Encontro de pós-graduação em História Econômica e 8ª Conferência Internacional de História. São Paulo: ABPHE; Osasco: EP-PEN/UNIFESP, 2020. ISBN: 978-65-88903-00-1.

SCACCHETTI, Camila. **Do Dízimo ao ICMS: Raízes da Tributação Sobre o Consumo**. Editora Dialética, 2021.

SCHULZ, John. **A crise financeira da Abolição: 1875-1901**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – EDUSP, Instituto Fernand Braudel, São Paulo, 1996.

SCHUMPETER, J.A. La Crisis del Estado Fiscal. **Revista Española de Control Externo**. Vol. 2, Nº 5, 2000, pp 147-192. Disponível em:
<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1068736.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2020.

ROURE, Agenor de. **Formação do direito orçamentário brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1916.

SILVA, A. C. “Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963”, in SILVA, A.C., CARVALHO, L.O. e MEDEIROS, O.L. (org.) **Dívida Pública: a experiência brasileira**, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SILVA, Ligia Maria Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Centro de Memória Unicamp, 1996.

SIMONSEN, Roberto Cochrane. **História econômica do Brasil: 1500-1820**. Brasiliana, 1937.

SUMMERHILL, William R. **Order agnaist progress: Government, foreign investment, and railroads in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

SUMMERHILL, William R. **Inglorious revolution: political institutions, sovereign debt, and financial underdevelopment in imperial Brazil**. Yale University Press, 2015.

TITO, Maíra. O discurso liberal do imperador: breve análise das relações entre a constituição brasileira de 1824 e o antigo regime. **Revista Interface (Porto Nacional)**, n. 09, 2016.

TOMBOLO, Guilherme Alexandre; SAMPAIO, Armando Vaz. O PIB brasileiro nos séculos XIX e XX: duzentos anos de flutuações econômicas. **Revista de Economia**, v. 39, n. 3, 2013.

VILLELA, André Arruda. As Estatísticas de Receitas e Despesas do Governo do Império do Brasil: uma proposta de sistematização. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 52, p. 465-502, 2022.

WESTIN, Ricardo. **Orçamento taxava dono de escravo e previa salário para Pedro II**. Agência Senado, Brasília, 02 de dez. de 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/02/orcamento-taxava-dono-de-escravo-e-previa-salario-para-pedro-ii>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ZILIOOTTO, Guilherme Antônio. **Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)**. Editora Unesp, 2011.

ANEXOS

Anexo 01 (a) - Impostos estabelecidos pela Lei nº 99 de 31 de outubro de 1835, (Poder Central e do Município Neutro)

Rubricas Fiscais do Governo Central e do Município Neutro
<p>a) PODER CENTRAL - RENDIMENTOS DO COMÉRCIO EXTERIOR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direitos de 15% de Exportação; • Direitos de 15% de adicionais do chá • Direitos de 50% de importação da pólvora; • Direitos de 2% de baldeação e reexportação • Direitos de 1 ½ % do expediente das alfândegas • Direitos de 7% de exportação • Ancoragem • Armazenagem das Alfândegas
<p>b) PODER CENTRAL - RENDAS INTERNAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foros de terrenos de marinha • Impostos sobre mineração do ouro • Dízima da Chancelaria • Novos e velhos direitos dos empregos gerais • Meio soldo de patentes militares e contribuição do montepio • Joias do Cruzeiro • Mestrado das ordens militares e três quartas partes das tenças • Taxa de 15% das embarcações estrangeiras que passaram nacionais • Taxa de ½ % do prêmio dos assinados • Multas por infrações dos regulamentos das alfândegas • Braçagem do fabrico das moedas de ouro e prata • Matrículas dos cursos jurídicos, escolas de medicina e às multas acadêmicas • Taxa do Correio Geral • Sisa dos bens de raiz • Rendimento da Tipografia Nacional • Venda do pau-brasil e de outros gêneros de propriedade nacional • Bens de defunto e ausentes • Taxa de 20% de exportação dos couros da Província do Rio Grande do Sul • Renda diamantina • Ágio das moedas de ouro e prata • Alcance de recebedores e tesoureiros reais • Reposições e restituições de rendas e despesas gerais • Dons gratuitos • Juros de apólices • Rendimentos dos arsenais e dos próprios nacionais • Cobrança da dívida ativa, anterior ao 1º de julho de 1836, inclusive a dos impostos provinciais até esta data • Emolumentos do Supremo Tribunal de Justiça

Fonte: Costa, 2020 (pp.259.260,261)

Anexo 01 (b) - Impostos estabelecidos pela Lei nº 99 de 31 de outubro de 1835, (Poder Central e do Município Neutro)

Rubricas Fiscais do Governo Central e do Município Neutro
<p>c) RENDAS DO MUNICÍPIO NEUTRO (<i>incorporadas ao poder central</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Donativos as terças partes de ofícios • Selo de herança e legados • Emolumentos da polícia • Décima dos prédios urbanos • Dízimo da exportação • Imposto sobre as casas de leilão e modas • Taxa de 20% no consumo de aguardente da terra • Imposto sobre o gado de consumo • Meia siza dos escravos • Rendimento do evento • Imposto sobre as lojas abertas • Taxa sobre as seges • Taxa de 5% sobre as vendas das embarcações nacionais • Selo de papel • Taxa dos escravos • Produtos dos contratos com as novas Companhias de Mineração • Alienação das capelas vagas • Décima urbana adicional até uma légua além das cidades do Rio de Janeiro e Niterói • Segunda décima a que estavam sujeitas as corporações de mão-morta • Direitos de Chancelaria das mesmas corporações • Taxa de ¼ % pela reforma das apólices • Sobras da receita geral.

Fonte: Costa, 2020 (pp.259.260,261)

Anexo 02 - Emissão de Apólices da Dívida Interna Fundada 1827-1889

Ano da Emissão	Finalidade	Importância (mil réis)
	Apólices de 6% convertidas em títulos de 5%	
1858	Pagamento de reclamações portuguesas	5.400
1860-62	Permuta de ações da E.F. Pernambuco	2.466.400
1860-63	Idem da Bahia	186.600
1860-72	Idem da E.F. D. Pedro II	11.328.000
1861-62	Resgate Papel-moeda do banco do Brasil	2.150.000
1863	Indenização presas espanholas, guerra da independência e do Rio da Prata; resgate papel-moeda e bilhetes tesouro	5.890.400
1864	Encampação da Cia. União e Indústria	3.161.000
1865	Resgate papel moeda e casamento princesa	1.228.000
1865-72	Despesas com Guerra do Paraguai	143.894.700
1869	Pagamento de terrenos da Lagoa	50.000
1870	Compra da Ilha das Enxadas	1.705.000

1870	Resgate bilhetes do tesouro	25.000.000
1873-74-76	Pagamento à Cia. Doca da Alfandega do RJ	2.734.000
1876	Suprimento de déficit	8.600.000
1877	Diversos	30.000.000
1879	Consolidação da Dívida Flutuante	40.000.000
1880-82	Permuta de ações da E.F. Baturité	605.000
1882-94	Idem E.F. SP/RJ	9.860.800
	Apólices de 5%	
1886	Consolidação da dívida fluante	50.000.000
	Apólices de 4%	
1889-1890	Auxiliar a lavoura, promoção da imigração, despesa com seca e epidemias e redenção de papel-moeda	100.000.000

Fonte: Costa, 2020 (p.287)

Anexo 03 - Extrato da dívida externa, 1824-1891 (milhares de libras £)

Anos	Entradas efetivas	Juros Pagos	Amortizações	Serviço da Dívida	Anos	Entradas efetivas	Juros Pagos	Amortizações	Serviço da Dívida
1824	1.000	67	7	74	1858	1.458	218	261	479
1825	3.400	372	33	405	1859	508	231	311	542
1826	-	252	35	287	1860	1.098	271	283	554
1827	-	251	37	288	1861	-	257	323	580
1828	-	249	39	288	1862	-	251	339	590
1829	415	285	41	326	1863	3.393	400	1.016	415
1830	-	283	54	337	1864	-	348	217	565
1831	-	280	54	337	1865	5.153	686	227	913
1832	-	278	60	338	1866	-	676	365	1.041
1833	-	275	63	338	1867	-	658	382	1.040
1834	-	271	66	337	1868	-	641	400	1.041
1835	-	268	69	337	1869	-	622	416	1.088
1836	-	265	73	338	1870	-	603	438	1.041
1837	-	261	76	337	1871	3.079	755	459	1.214
1838	-	257	80	337	1872	-	734	603	1.227
1839	300	274	84	358	1873	-	715	632	1.342
1840	-	270	98	366	1874	-	685	667	1.352
1841	-	265	101	366	1875	5.116	909	694	1.603
1842	-	260	106	366	1876	-	876	997	1.873
1843	623	291	112	403	1877	-	832	1.045	1.877
1844	-	285	139	424	1878	-	777	1.106	1.883
1845	-	278	146	424	1879	-	724	1.146	1.860

1846	-	271	154	425	1880	-	669	1.214	1.983
1847	-	263	161	424	1881	-	61 1	1.262	1.873
1848	-	255	169	424	1882	-	550	1.323	1.873
1849	-	247	178	425	1883	4.000	693	1.282	1.975
1850	-	238	187	425	1884	-	630	1.337	1.967
1851	-	229	196	425	1885	-	565	1.401	1.966
1852	989	267	1.197	1.464	1886	6.109	818	1.467	2.285
1853	-	206	205	411	1887	-	747	1.600	2.347
1854	-	196	215	411	1888	6.728	811	1.677	2.488
1855	-	185	226	441	1889	19.837	911	8.028	8.939
1856	-	174	256	430	1890	-	1.305	208	1.513
1857	-	162	249	411	1891	-	1.294	318	1.612

Fonte: ABREU, 1985 (p.171-172).

Anexo 04 - Fonte de gastos com a Guerra do Paraguai
(1865-1870)

Origem	Valor <i>(contos de réis)</i>
Empréstimo estrangeiro	49.000
Empréstimo interno	27.000
Emissão de moeda	102.000
Emissão de Títulos	171.000
Imposto	265.000
TOTAL	614.000

Fonte: DORATIOTO, 2002 (p.461-462)