

A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade¹

Wilma Peres Costa

A política econômica da primeira década republicana (1889/98) é uma das temáticas recorrentes da historiografia econômica brasileira. A perene atualidade que a caracteriza prende-se ao fato de que o confronto ocorrido naquele momento entre inovação e ortodoxia – representados pelas figuras de Rui Barbosa e Joaquim Murinho – inseriu-se de forma paradigmática na história republicana, recolocando-se em sucessivas situações, com diferentes personagens. Pelas polaridades que apresentaram, as políticas financeira e creditícia são as que mais têm chamado a atenção dos historiadores econômicos. Recentemente, o historiador norte-americano John Schulz retomou o estudo do período em um livro² em que se propõe a ampliar o escopo da análise, saindo da estreita esfera das decisões palacianas e buscando estabelecer as relações entre a política econômica e os processos sociais mais amplos, em particular a abolição da escravidão. Para tanto, amplia também o período de análise, estendendo seus estudos da década de 1870 (início do processo de emancipação) até 1902 (final do Governo Campos Salles).

Schulz mostra-se um entusiasta da política monetária e financeira do Segundo Reinado que ele qualifica como de “adesão sem rigidez ao padrão ouro”. O recurso à inconvertibilidade nas crises, segundo ele, revelou-se um mecanismo eficaz para minorar os impactos dos choques externos, garantindo, para o conjunto do Segundo Reinado, um perfil de estabilidade e baixa inflação, sem prejudicar o crescimento econômico (Schulz, 1997: 48).

“...a elite financeira aprendeu que a inconvertibilidade salvou o Brasil da pior das crises, com particular eficácia em 1857 e 1866. A moeda não-convertível do Brasil funcionou. Sem impor a rigidez de um verdadeiro padrão ouro, a elite brasileira chegou a 1875 com o mil-réis sendo negociado livremente a 27 pence, sua paridade oficial desde 1846, e com uma economia em rápido crescimento.”

A inflexão nessa política teria se dado em função das pressões pela monetização da dívida pública e expansão do crédito na medida em que as elites econômicas se apercebiam da crise do escravismo e da aproximação da abolição. Nesse sentido, as políticas de crédito fácil e aumento da emissão monetária no último gabinete do Império (Ouro Preto) e nos dois primeiros ministérios econômicos da República (Rui Barbosa e Lucena) são vistas pelo autor como um *continuum*, minimizando tanto o peso da transformação republicana quanto o

(1) Este trabalho é parte do Projeto Individual de Pesquisa “Fiscalidade e Construção do Estado no Brasil 1830/1930”, financiado pelo CNPq.

(2) Ver Schulz (1997).

papel do estancamento do crédito externo que se estendeu virtualmente da Proclamação da República até a negociação do *Funding Loan* em 1898.

O esforço de aplacar a grita dos setores prejudicados com a abolição teria sido responsável pela inflação, pelo descalabro especulativo e, sobretudo, pelo desperdício daquela oportunidade histórica para o progresso e modernização do país. Em contraste, o autor não poupa elogios para os políticas de ajuste e para a retomada da ortodoxia, promovidos no quadriênio Campos Salles, bem como para o retorno ao padrão ouro que antecedeu à Primeira Guerra Mundial. Em suas palavras, “Da queda de D. Pedro I à eclosão da Primeira Guerra Mundial, a administração monetária brasileira só não obteve êxito em uma ocasião – durante o Encilhamento. A inflação, a desvalorização, a corrupção redobrada e a instabilidade generalizada surgiram quando sucessivos governos fracos, em busca de apoio, abusaram da emissão. A inflação é um sinal dos governos que tentam realizar mais do que podem.”

Apesar da inflexão crítica (a responsabilização das “elites” e a associação do descalabro especulativo com o escravismo renitente), parece haver aqui uma evidente reabilitação da interpretação mais conservadora sobre a transição republicana, interpretação que se aproxima daquela, tornada clássica no conjunto de escritos monarquistas reunidos em *A década republicana*.³ O recurso à condenação das elites, conceito problemático em si mesmo, conduz aqui a uma simplificação de resultados mais à compreensão do período, porque, a partir de 1870 o que se passa é precisamente uma crescente diversificação dos interesses das assim chamadas “elites”, fenômeno que está associado ao fato de que a transição para o trabalho livre teve diferentes dinâmicas e conteúdos regionais, tornando o Estado brasileiro, a partir da década de 1870, um palco de pressões divergentes e contraditórias. É a partir dessa heterogeneidade que se deve pensar a dinâmica complexa das críticas à centralização monárquica e ao processo de reorganização federativa que iria se operar com a Proclamação da República. Se é verdade que diferentes correntes da historiografia brasileira que têm criticado a versão “monarquista”,⁴ nem sempre tem sido levado em conta que o eixo para o entendimento da política econômica dos últimos anos do Império e do início da República centra-se sobretudo na transformação do regime de trabalho e na transformação do Estado que se desenvolvia ao mesmo tempo.

Nesse artigo, procuramos mais uma vez revisitar o período, dando atenção principalmente ao aspecto da reorganização fiscal da primeira Constituição Republicana (1891), buscando esclarecer alguns pontos que nos parecem centrais para o entendimento das pressões que lhe davam sentido. Destacamos aqui três pontos estratégicos para mapear a transição do Império para a República.

(3) Cf. Figueiredo et al. (1986).

(4) Ver, por exemplo, Tannuri (1981); os diversos trabalhos de C. M. Pelaez, em particular, “As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945”; Franco (1986); Levy (1976).

Em primeiro lugar, é necessário reafirmar que, embora os setores ligados à cafeicultura paulista estivessem entre os mais fêrvidos defensores do modelo republicano federal, o movimento em favor da república federativa se tornaria incompreensível se fosse encarado como atendendo exclusivamente aos interesses de São Paulo. O descontentamento com a centralização monárquica em todos os planos era generalizado e, no plano fiscal, as críticas adquiriam especial contundência.⁵

Da mesma maneira, é fundamental para a compreensão do período, a consideração de que as duas décadas finais da monarquia não foram um período de crescimento econômico, se considerarmos o país como um todo. A cafeicultura paulista e a exportação de borracha crescem em um cenário geral de estagnação.⁶

Deve-se, além disso, e sobretudo para aqueles que tratam da política econômica, levar em conta o passivo financeiro herdado pela República, com o crescimento exponencial da dívida pública a partir da Guerra do Paraguai, o que inviabilizava os esforços dos políticos do Império para compor os interesses das diferentes oligarquias através da concessão de benefícios.

A força da pregação federalista advinha particularmente das fissuras que se abriam a partir do momento em que o Estado Imperial iniciou o processo de emancipação da escravidão, datando com isso, o destino da instituição que lhe servira contraditoriamente de fundamento. O fulcro da questão radicava, entretanto, na crescente diversificação da base econômica a partir da década de 1870, com o florescimento da cafeicultura do Oeste paulista e a heterogeneidade que se aprofundava, a partir daí, entre o Centro-Sul e o Nordeste. O *timing* da emancipação, a forma e o preparo da transição para o trabalho livre, encontravam demandas regionais diferenciadas e divergentes: a imigração em São Paulo, os engenhos centrais no Nordeste, as ferrovias em toda parte. A partir do momento em que se rompia o consenso básico que sustentara o Império, o Estado como biombo externo para a manutenção da escravidão e garante interno de tráfico interprovincial, não era mais possível pensar políticas capazes de satisfazer interesses que se tornavam cada vez mais diferenciados. O federalismo, pois, ganhava espaço ao propor que essas questões (a questão servil e a questão de substituição do trabalho escravo) fosse definida pelas unidades federadas de acordo com seus interesses.

Além disso, o federalismo propunha, no campo político, a eleição dos governadores estaduais, eliminando a odiada instituição dos presidentes de província nomeados pelo centro e que atuavam como agentes do poder central e não como porta-vozes dos interesses provinciais. Incidia, assim, sobre a peça-chave do sistema político imperial, aquela que garantia a alternância das clientelas e as eleições controladas pelo poder central. O governo estadual eleito significava

(5) Cf. Cabral de Mello (1984).

(6) Os indicadores, baseados no PIB per capita, apontam esta tendência. Ver Golsmith (1986: 8-13).

a estabilização das clientelas, que não seriam mais perturbadas pelas “derrubadas” que acompanhavam as mudanças de situação política.

A crise da década de 1870 tem, portanto, um de seus fundamentos na diversificação da base socioeconômica. O outro fundamento da crise, que se tornou endêmica a partir da década de 1870 do século passado, está relacionado com a Guerra do Paraguai (1865/1870) em alguns aspectos que é preciso mencionar. Foi a partir dela que se abriu o fosso, fatal para o destino do Império, entre as forças armadas e as instituições políticas da monarquia. Além disso, foi em razão da Guerra que o *timing* do processo de emancipação passou a ser encarado como “questão de Estado”, provocando, junto com a crise do comando, a célebre inversão partidária de 1868 (queda do gabinete Zacarias) depois da qual não mais funcionaria a contento o mecanismo de alternância característico do sistema monárquico. Não menos importante foi o sentimento de que o tributo de sangue fora desproporcionalmente cobrado, pesando significativamente mais sobre o Norte e o Nordeste, foco de profundo descontentamento e de críticas acerbas à Coroa. Essas questões foram estudadas em outro trabalho e fogem ao campo específico desse estudo.⁷ O que nos interessa aqui é apontar a relação entre a Guerra do Paraguai e a deterioração das finanças públicas como um elemento crucial da crise do Império com reflexos diretos sobre as questões aqui tratadas.

Tabela 1
Brasil – Empréstimos externos durante o Império

Ano	Valor nominal	Taxa de juros %	Preço da emissão	Objetivo
1824	1.333.300	5	75	Para cobrir déficit, débitos flutuantes, juros e amortizações de empréstimos anteriores
1825	2.352.900	5	85	Idem – despesas relacionadas com a Independência
1829	769.200	5	52	Idem
1839	411.200	5	76	Idem
1843	732.600	5	85	Idem
1852	1.040.600	4,5	95	Idem
1858	1.526.500	4,5	95,5	Para a extensão da E.F. D. Pedro II
1859	508.000	5	100	Para pagar o restante do empréstimo de 1824
1860	1.373.000	4,5	90	Para a extensão da E. F. de Pernambuco
1863	3.855.300	4,5	88	Para cobrir déficit, débitos anteriores, juros e amortizações.
1865	6,363.600	5	74	Guerra do Paraguai
1871	3.459.600	5	89	Déficit, juros e amortizações
1875	5.301.200	5	96,5	Idem
1883	4.599.600	4,5	89	Para melhorias das ferrovias, suprimento de água do R.J. e outros
1886	6.431.000	5	95	Para cobrir déficit e dívidas de curto prazo
1888	6.297.300	4,5	97	Para construir a extensão das E.F. Federais e outras despesas relacionadas com Abolição
1889	19.837.000	4	90	Conversão dos títulos anteriores de 5 para 4%

Fonte: Normano (1935: 161). Há acréscimos da autora nas observações.

(7) Cf. Costa (1996).

Tabela 2
Emissão das apólices da dívida interna fundada 1827/89

Ano da emissão	Finalidade	Importância (Mil-Réis)
Apólices de 6% convertidas em títulos de 5%		
1828/32	Suprimento de déficit	13.496.600
1832/34	Pagamento de presas	5.974.600
1837	Pacificação Províncias Pará e Rio Grande do Sul	1.723.000
1837/38	Suprimento de déficit	5.861.400
1839	Suprimento de déficit	1.918.000
1840	Despesas do arsenal da guerra	303.400
1841	Suprimento de déficit	4.105.600
1842/43	Suprimento de déficit	5.346.600
1842/45	Pagamento de reclamações brasileiras e portuguesas	2.124.200
1843/44	Dote e enxoval da princesa de Joinville	1.720.000
1843/46	Suprimento de déficit	1.495.000
1844/45	Suprimento de déficit	2.344.000
1844/48	Suprimento de déficit	7.505.400
1846	Suprimento de déficit	336.000
1851/53	Suprimento de déficit	5.213.800
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;	5.890.400
	Resgate papel-moeda e bilhetes tesouro	
1864	Encampação da Cia. União e Indústria	3.161.000
1865	Resgate papel moeda e casamento princesa	1.228.000
<u>1865/72</u>	<u>Despesas com Guerra do Paraguai</u>	<u>143.894.700</u>
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 Alfândega 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%		
1830/83	Pagamento da dívida inscrita	2.002.600
1886	Consolidação da dívida flutuante	50.000.000
Apólices de 4%		
1834/35	Pagamento da dívida inscrita	119.000
1889/90	Auxiliar a lavoura, promoção da imigração, despesa com seca e epidemias e Redenção de papel-moeda	100.000.000

Fonte: Freire (1894, anexo, tab. 12; Wyndham (n. 715: 24).

Tabela 3
Receita e despesa do Império (1840 a 1889) (contos de réis)

Exercício	Receita	Despesa	Diferença
1840/41	16.311	22.772	-6.461
1841/42	16.319	27.483	-11.164
1842/43	18.712	29.165	-10.453
1843/44	21.351	25.947	-4.596
1844/45	24.805	25.635	-830
1845/46	26.199	24.464	1.735
1846/47	27.628	26.680	948
1847/48	24.732	26.211	-1.479
1848/49	26.163	28.289	-2.126
1849/50	28.200	28.950	-750
1850/51	32.697	33.225	-528
1851/52	37.713	42.775	-5.062
1852/53	38.103	31.654	6.449
1853/54	34.516	36.234	-1.718
1854/55	35.985	38.740	-2.755
1855/56	38.634	40.243	-1.609
1856/57	49.156	40.374	8.782
1857/58	49.747	51.756	-2.009
1858/59	46.920	52.719	-5.799
1859/60	43.807	52.606	-8.799
1860/61	50.052	52.358	-2.306
1861/62	52.489	53.050	-561
1862/63	48.342	57.000	-8.658
1863/64	54.801	56.494	-1.693
1864/65	56.996	83.346	-26.350
1865/66	58.523	121.856	-63.333
1866/67	64.777	120.890	-56.113
1867/68	71.201	165.985	-94.784
1868/69	87.543	150.895	-63.352
1869/70	94.847	141.594	-46.747
1870/71	95.885	100.074	-4.189
1871/72	101.337	101.581	-244
1872/73	110.713	121.874	-11.161
1873/74	102.652	121.481	-18.829
1874/75	104.707	125.855	-21.148
1875/76	100.718	126.780	-26.062
1876/77	98.970	135.801	-36.831
1877/78	109.221	151.492	-42.271
1878/79	111.802	181.469	-69.667
1879/80	120.393	150.134	-29.741
1880/81	128.364	138.583	-10.219
1881/82	130.456	139.471	-9.015
1882/83	129.698	152.958	-23.260
1883/84	132.593	154.257	-21.664
1884/85	121.974	158.496	-36.522
1885/86	126.883	153.623	-26.740
1886/87 ^(*)	218.763	227.045	-8.282
1888	150.726	147.451	3.275
1889	160.840	186.165	-25.325

^(*) três semestres

Fonte: IBGE (1941: 120).

Embora sumária, a simples listagem dos empréstimos internos e externos efetuados ao longo do período imperial, permite uma primeira aproximação do perfil da dívida pública no Império e sobre a evolução de seu papel. Até meados do século, ela se destinava principalmente à cobertura dos déficits relacionados à construção do Estado Nacional: despesas originadas da guerra da 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 1850/70, um importante elemento no equacionamento das relações entre o centro político e as forças provinciais. Se o crescimento das receitas autorizava, em parte, o relativo otimismo com que o Império se lançava a essa forma de conciliação de interesses, continuavam a pesar as dívidas contraídas nos decênios anteriores, equacionadas através de novos empréstimos. O período da Guerra do Paraguai (1865/70) 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.

Tabela 4
Evolução da dívida fundada do Império e juros por quinquênios (em mil-réis)

Ano	Dívida externa	Juros	Dívida interna	Juros	Câmbio
1840	44.240.336	2.216.798	30.282.600	1.993.006	30
1845	59.078.701	5.899.196	48.529.200	2.889.388	25 1/8
1850	53.782.251	2.757.620	54.312.400	4.026.468	27 1/2
1855	52.242.430	3.434.951	59.615.600	3.556.644	27
1860	45.677.229	4.059.526	63.191.000	3.770.364	25
1865	69.073.980	3.639.917	80.376.400	4.801.814	27
1870	156.771.600	8.039.556	234.312.000	14.525.380	20
1875	132.635.580	6.548.942	285.592.200	17.237.439	26 1/2
1880	177.338.386	7.572.426	363.569.700	23.618.487	23
1885	199.800.655	7.956.456	405.640.400	23.954.714	22 1/8
1889	270.395.555	(*)19.148.077	543.585.300	(*)25.178.034	27

(*) Estimativa sobre serviço da dívida no orçamento.

Fonte: Carreira (1980).

O que queremos aqui enfatizar, com o peso crescente assumido pela dívida pública a partir dos anos 70, é a relação a um tempo lógica e explosiva entre o estreitamento da capacidade financeira do Estado e a grita generalizada contra a centralização que se desenvolve no período. Ela advém, em parte, das pressões regionais crescentes por mais recursos com a finalidade de enfrentar a transição para o trabalho livre, distinta, como apontamos, nas áreas prósperas e decadentes. Ao mesmo tempo estreitava-se a capacidade do Estado em compor os interesses divergentes. Por outro lado, o aperto das finanças públicas impedia qualquer reformulação, no sentido da descentralização, da distribuição dos recursos entre o centro e as províncias. Da mesma forma, reduz drasticamente a

tolerância do governo central para com as sucessivas ilegalidades cometidas pelas províncias, na invasão da sua competência fiscal. A crise culminou, em 1883, com a ação do Gabinete Paranaguá no sentido de coibir de forma decisiva os impostos ilegais cobrados pelas províncias. A proibição afetava principalmente as províncias do Nordeste que não podiam, pela decadência da cultura açucareira e baixa competitividade de seu produto no mercado externo, recorrer aos adicionais sobre a exportação. Restava-lhes, sob formas diretas ou disfarçadas, impor alíquotas sobre as importações e taxas ao comércio interprovincial.⁸

Tabela 5
Percentual dos juros sobre a receita

Ano	Receita Mil-réis	Total Juros	%
1840	18.674.698	4.209.804	22,54
1845	25.693.664	8.788.584	34,20
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	14,42
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

Tanto o Norte como o Sul, por motivos distintos, tendiam a se insurgir contra a centralização fiscal. No nível ideológico, as disputas tendiam a manifestar-se em acusações mútuas. As províncias do Norte e Nordeste apegavam-se à questão dos saldos provinciais (diferença entre a renda arrecadada e o gasto efetuado na província pelo governo central) acusando o governo imperial de explorar as províncias do Norte em benefício das já prósperas províncias do Centro-Sul ou na defesa militar (caso do Rio Grande do Sul).⁹ São Paulo, por sua vez, desenvolvia o argumento em favor da riqueza crescente gerada pelo café que não se mantinha na província, expropriada em favor das regiões parasitárias e decadentes do Nordeste.

Os dados da Tabela 6 não autorizam uma interpretação baseada na “transferência” de recursos entre as áreas prósperas e decadentes, em qualquer das direções apontadas pelos contendores. Procuramos confrontar aí o montante da arrecadação com o montante de gastos efetuados pelo governo central nas províncias e a tabela aponta que a grande transferência é de todas as províncias em

(8) Em razão do descontentamento que a ação do Gabinete Paranaguá gerava, uma comissão foi designada para propor nova divisão de rendas sofridas pelas províncias com a extinção dos impostos ilegais. A comissão chegou a propor que se transferissem para a renda provincial dois impostos do governo central, o de transmissão de propriedade e o de indústria e profissões. Posta em discussão no Conselho de Estado, a proposta deu origem a uma das mais interessantes discussões realizadas no período imperial sobre a questão fiscal. Ver, Rodrigues (1978).

(9) Cf. Melo (1984: 245-86).

direção à Corte, com a única exceção relevante do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso, que se explica pelos gastos militares nas províncias fronteiriças.

Tabela 6
Impostos arrecadados e gastos efetuados pelo governo imperial nas províncias (1885/86)

Províncias	Impostos		Gastos	
		%		%
Corte	66.730	52,77	82.476	66,22
Bahia	10.995	8,96	6.817	5,47
Pernambuco	10.104	7,99	7.941	0,37
São Paulo	9.654	7,63	2.789	2,23
Pará	9.021	7,13	2.420	1,94
Rio Grande do Sul	7.501	5,93	8.117	6,51
Maranhão	2.224	1,77	1.674	1,34
Minas Gerais	1.821	1,44	2.021	1,62
Ceará	1.744	1,37	1.644	1,32
Rio de Janeiro	1.314	1,03	488	0,39
Alagoas	993	0,78	852	0,68
Amazonas	963	0,76	606	0,48
Santa Catarina	791	0,62	747	0,59
Paraná	554	0,43	879	0,70
Paraíba	400	0,31	628	0,50
Mato Grosso	396	0,31	1.624	1,30
Sergipe	394	0,31	566	0,45
Espírito Santo	306	0,24	467	0,37
Piauí	273	0,21	569	0,45
Rio Grande do Norte	182	0,14	440	0,35
Goiás	64	0,05	776	0,62
Total	126.447	100,00	124.451	100,00

Fonte: Carreira (1980: 658-59).

O peso da dívida pública interna e externa funciona como uma formidável bomba de sucção que o serviço da dívida faz operar em direção à Corte e, de lá, para Londres e para a praça bancária do Rio de Janeiro. É a peça que falta para dar sentido ao “diálogo de surdos” das disputas provinciais em torno da distribuição de recursos entre o centro e as economias regionais.

Avaliando o endividamento brasileiro para o ano de 1888, o cônsul inglês no Rio de Janeiro¹⁰ avaliava a dívida £72,097,230 (dívida externa, £28,598,400; dívida interna £43,498,830). Incluindo a dívida não-fundada, o total do endividamento poderia ser estimado em £90,000,000. Avaliando o peso dos juros sobre as finanças públicas, o cônsul inglês afirma que eles geravam encargos de £1,400,000 (externa) e £2,515,903 (interna) em 1886. O peso dos encargos da dívida era maior, para se ter um termo comparativo, do que o total das receitas provinciais para o mesmo ano (£3,580,397). O déficit orçamentário somava £3,255,089. O Brasil era o maior devedor da América do Sul. Comentando as causas do endividamento, o cônsul britânico explicava:¹¹ “Causa tristeza lembrar que a Guerra do Paraguai custou ao Brasil uma soma estimada em £41,000,000,

(10) Cf. Wyndham (n. 504: 7).

(11) Cf. Wyndham (n. 504: 9).

£45,000,000 ou até £60,000,000, assim como 170.000 vidas. O Brasil nunca conseguiu pagar por ela, no sentido em que todos os anos desde então tem havido um déficit representando os juros das dívidas contraídas, não havendo sinal de que esse déficit possa desaparecer. Por exemplo, o déficit médio entre 1873 e 1883 foi de £2,800,000, o que significa mais de um quarto da receita pública.”

O endividamento do governo central e o peso crescente dos encargos financeiros se relacionam com a centralização de duas maneiras principais. No tocante à dívida em geral (externa e interna) ele limitava a capacidade do Estado em atender as necessidades provinciais e, principalmente, as demandas descentralizadoras. A incapacidade do Gabinete Paranaquá em transferir recursos fiscais para as receitas provinciais é típica desse estrangulamento. Por outro lado, reversivamente, as demandas crescentes das forças regionais são atendidas parcialmente, no esforço inútil de aplacar a grita generalizada com estratégias que aprofundam o endividamento externo e interno (subsídios, garantias de juros às ferrovias e engenhos centrais). Nos anos finais do Império se acrescentam as garantias promovidas aos empréstimos provinciais. Em 1888 o governo central avalizou empréstimos de várias províncias:¹² Rio de Janeiro £1,300,000; Pernambuco £800,000; São Paulo £800,000; Bahia £800,000; Rio Grande do Sul £500,000; Amazonas £100,000.

A maioria desses empréstimos era impagável, dada a penúria crônica das finanças provinciais e eram outros tantos encargos a serem postos na conta do governo central.

Por todas essas razões, embora divergentes em seus interesses específicos, as forças políticas provinciais tendiam a ver no governo central e na sua política de centralização um inimigo comum, fazendo-as convergir para a causa federalista ou, pelo menos, desinteressando-as pela continuidade do Império. A coroa tornava-se prisioneira do círculo de ferro ancorado no sistema financeiro do Rio de Janeiro.

Os elementos aqui explorados para a compreensão da crise do Estado Imperial do ponto de vista das finanças públicas fornecem um mapeamento dos problemas que iriam pontilhar a primeira década republicana e dão uma dimensão das dificuldades que acompanhariam a estruturação do novo regime e a ordem federativa.

O cerne da crise do Estado Imperial na dimensão que estamos estudando e que se torna endêmica a partir da década de 1870, pode ser sumarizado como a confluência explosiva entre as demandas crescentes das diferentes economias regionais relacionadas com a extinção da escravidão e o estrangulamento das finanças públicas imposto pelo peso dos compromissos da dívida, agravado a partir da Guerra do Paraguai.

(12) Cf. Wyndham (n. 504: 9).

A conjunção que se formava, num sistema que centralizava na Corte os recursos fiscais e também o crédito externo e interno, se expressava nas queixas generalizadas e mútuas entre as regiões prósperas e as estagnadas ou decadentes quanto ao favorecimento na distribuição dos recursos escassos. Crescentemente, também, tendia a focalizar o descontentamento no Rio de Janeiro e na centralização característica do Estado Imperial.

De sua parte, o poder central, assoberbado pela onda de críticas, procurava lidar com a crise que se avolumava cedendo pontualmente às pressões por maiores recursos, vale dizer, aprofundando o endividamento. Novas concessões ferroviárias com garantias de juros, engenhos centrais também cobertos pelas garantias de juros do poder central, subsídio à imigração, empréstimos às províncias, auxílios à lavoura, socorros nas calamidades, eram algumas das estratégias com que se buscava inutilmente aplacar a grita que se avolumava.

Entre 1875 e 1889¹³ fizeram-se 24 concessões de engenhos centrais com garantias de juros entre 6 e 7%, sendo que, destas, 16 se fizeram entre 1888 e 1889, no esforço de aplacar a ira gerada pela abolição. Em abril de 1889 o capital aplicado em engenhos centrais sobre o qual incidiam as garantias de juros chegava a mais de £2,000,000. A partir de 1884, o governo central assumia também os encargos do subsídio à imigração para as províncias cafeeiras complementando os recursos providos pelos orçamentos provinciais.

O Brasil possuía, em 1888, 8.930 km de ferrovias abertas ao tráfico e 1.574 km em construção.¹⁴ Deste total, eram de propriedade direta do governo 2.091 km de ferrovias abertas ao tráfico e 796 km de trechos em construção. A distribuição regional das linhas de propriedade governamental nos dá 324 km no Ceará, 368 km em Pernambuco, 454 km na Bahia, 894 km entre o Rio de Janeiro e Minas Gerais e 541 km no Rio Grande do Sul. Destas, havia apenas duas linhas superavitárias, a D. Pedro II e a Fortaleza-Baturité.

A isso eram acrescidas as linhas privadas que gozavam de garantias de juros governamentais, a maior parte de capital inglês. Gozando de garantias de juros de 7% ao ano somava-se um capital de £16,543,611; de 6% ao ano £1,760,625; de 5% ao ano £485,660. Apenas no ano de 1888, contam-se dezesseis decretos de concessões de estradas de ferro, quer para novas linhas, quer para extensão das já existentes, todas com garantia do governo Imperial. Isso sem contar aquelas estradas que contavam com garantias de juros provinciais mas que, por conta da insolvência da maioria das províncias, acabavam por se remeter aos cofres do governo central.

Os últimos gabinetes do Império procuraram também aplacar os descontentamentos agravados pela abolição da escravidão com um sistema de auxílios à lavoura,¹⁵ através de repasses de recursos governamentais aos bancos

(13) Wyndham (n. 807: 23-4).

(14) Wyndham (n. 807: 30-1).

(15) Wyndham (n. 807: 28-9).

para abertura de linhas de crédito aos fazendeiros em dificuldades. O gabinete João Alfredo tinha avançado, nesse particular, £483,750 aos bancos quando o gabinete Ouro Preto ampliou o esquema para atingir a quantia de £9,675,000. Enquanto que no sistema João Alfredo as quantias emprestadas deviam contar com 6% de juros ao ano, no sistema Ouro Preto elas seriam livres de juros.

Comentando os subsídios à lavoura dos últimos anos da monarquia, assim se expressava um dos críticos do regime monárquico: “Esses auxílios à lavoura eram uma das armas eleitorais mais queridas do Império, sem embargo de serem altamente onerosos ao Tesouro. O governo emprestava avultadas quantias sem juros, por prazos que variavam de sete a vinte e dois anos, a certos bancos que se obrigavam a emprestar à lavoura o duplo dessas quantias a prazos de um a quinze anos, com o juro de 6%. Isso aproveitava à vitória eleitoral do gabinete que fazia essa distribuição, a certas casas comerciais, que tinham relações com a lavoura e amizade nos bancos e a esses estabelecimentos assim favorecidos com um suplemento de capital, que a título gratuito lhes fazia o Estado. A lavoura é que nada ganhava.”

É notório que esse conjunto de estratégias, que não era capaz de contornar a crise política, aprofundava drasticamente a crise das finanças públicas. O estoque da dívida externa chegava a £28,568,300 em dezembro de 1888,¹⁶ mostrando um acréscimo de £5,616,600 em relação ao exercício anterior. A excelente condição do crédito externo permitiu a conversão dos títulos de 5% para 4%, para isso concedendo um empréstimo de £20,000,000, medida altamente louvada pelos apoiadores do Gabinete Ouro Preto e que mal ocultava, com o câmbio ao par, que a monarquia chegava aos seus últimos momentos. O estoque da dívida crescia para atingir, em 15 de novembro de 1889, £30,419,000. A dívida interna fundada crescia, por sua vez, de forma exponencial. Entre março e novembro de 1889 ela passava de £48,619,646 a £61,153,646, sendo que o montante de títulos com obrigações indexadas ao ouro crescia, no mesmo período, de £5,983,425 a £18,218,700. A diferença devia-se precisamente ao empréstimo para fazer face aos créditos à lavoura, subsídios à imigração e atendimento das províncias assoladas pela seca e pela epidemia de febre amarela.

A república seria herdeira desse endividamento e o constrangimento que ele impunha sobre as finanças públicas explica, em parte, as dificuldades que assolaram a implantação do novo regime.

Por outro lado, há um aprofundamento das dificuldades que é específico da dimensão política da crise do Império e da heterogeneidade das forças que confluíram para sua queda, que se expressaria em uma quadra prolongada de lutas políticas durante a primeira década republicana.

A República resultou muito mais do lento processo de decomposição do regime imperial do que de um projeto orgânico e claramente delineado. No

¹⁶ Ver Guanabara (1983: 120).

espectro ideológico do movimento republicano cabiam concepções muito diversas, que iam da pregação democrática de um Silva Jardim ou de um Lopes Trovão às vagas teses liberais do Partido Republicano Paulista e à Ditadura Republicana apregoada pelo Apostolado Positivista. Além disso, a derrubada do regime se fez sob forma de um golpe militar, em que pesaram decisivamente as demandas específicas da corporação armada.

Pelo menos três grandes conjuntos podem ser destacados no interior do movimento republicano: os setores agrários, liderados pela cafeicultura paulista, que se aglutinavam em torno da bandeira federalista; parcela das camadas médias urbanas, mobilizadas contra o parasitismo da sociedade imperial e a favor das mudanças (Abolição e República), entendidas como ampliação de suas oportunidades sociais e políticas, e os militares de patentes médias, que mesclavam ressentimentos corporativos e ânsia reformista.

As vicissitudes de política creditícia da Primeira Década Republicana refletirão intensamente essa heterogeneidade: elas respondem a pressões dos setores oligárquicos mais atrasados por alguma forma de “indenização” pela perda da propriedade escrava, mas não se reduzem a elas. Elas procuram também atender aos setores do republicanismo mais reformista, que incluem as camadas médias e as correntes protecionistas e industrialistas representadas pelos setores militares e pelo próprio Rui Barbosa, antes que o turbilhão florianista os tivesse apartado definitivamente.

Ressaltar essa heterogeneidade é importante também porque, em certo sentido, as forças mais orgânicas que compunham a “frente” – a cafeicultura paulista e as Forças Armadas – voltavam-se contra o Império com motivações distintas e até antagônicas. Enquanto o bloco oligárquico criticava a centralização monárquica, as Forças Armadas ressentiam-se da incapacidade da Monarquia em criar o principal instrumento de centralização do Estado Moderno: o exército profissional. Esse antagonismo de fundo marcou toda a primeira década da República, muito embora, já na Constituinte, se possa perceber que as oligarquias estavam muito mais coesas em torno do “seu” projeto do que os militares, que, a despeito de possuírem em torno de 25% da representação, não lograram conservar a unidade corporativa conseguida no momento do Golpe. Tinham, porém, sua força potenciada pela própria origem militar do regime que introduzia um dado novo no jogo político: a politização aberta dos quartéis e a consagração do seu direito de intervenção na política. Assim é que uma das peculiaridades do processo de mudança do regime consistiu em que contrastando com o episódio “pacífico” de sua derrubada (o golpe militar sem resistência significativa) as grandes lutas se dariam depois de derrubado o regime, envolvendo a guerra civil, as insurreições militares, a rebelião milenarista, a agitação urbana, o atentado político. Esses conflitos se dariam apenas em parte entre as forças republicanas e os elementos restauradores. Eles iriam travar-se principalmente no interior do campo republicano, dada a multiplicidade de “projetos” que o compunham.

Por todas essas razões, as acerbas críticas contra a centralização monárquica (especialmente no plano fiscal) tendiam a tornar a bandeira federalista crescentemente “popular” entre as várias oligarquias regionais, menos porque este fosse um projeto claramente expresso de reorganização política, mas sobretudo porque, pela própria ausência de delineamentos mais positivos, ela servia como desaguadouro de descontentamentos que se amiudavam.

Não cabe no escopo desse trabalho a análise dessa dinâmica política em toda a sua complexidade.¹⁷ Devemos porém tê-la em mente para recuperar um pouco da dinâmica perversa que ajudou a comboiar para o poder os setores ligados à cafeicultura paulista, derrotando outros interesses sociais e regionais.

O fato de que o resultante daquele movimento complexo e heterogêneo desembocasse no controle das forças conservadoras capitaneadas pela oligarquia cafeeira paulista não deve, sobretudo, obscurecer a compreensão de que o processo republicano envolveu uma profunda transformação do Estado. De monárquico a republicano, de unitário a federativo, de parlamentar a presidencial – as transformações apontavam na direção não apenas do crescimento do Estado como de um efetivo acréscimo de seu poder e de sua capacidade de penetrar o corpo social, seja no que se refere à constituição da esfera pública, seja naquilo que interessa mais de perto a esse trabalho: a capacidade arrecadadora.¹⁸

Tabela 7
Participação relativa do Rio de Janeiro e das outras alfândegas
na renda alfandegária total – 1840/89
(%)

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 (1985: 363-4; 1894, anexo, tab. 25).

O plano do debate fiscal na Constituinte de 1891 é, nesse sentido, ilustrativo dessa diversidade de interesses. Antes de abordar diretamente o debate, façamos uma apreciação sintética daquilo que significava, no plano fiscal, a tão decantada “centralização” monárquica, que se expressava na concentração no Rio

(17) Sobre a estruturação da ordem republicana ver Kugelmas (1987), Lessa, R. (1988) e Silveira (1978). Uma boa visão do quadriênio Campos Salles por um partidário e contemporâneo se encontra em Guanabara (1983).

(18) Dentre os autores que têm enfatizado esse ponto ver, especialmente, Topik (1987) e Reis (1991).

de Janeiro das únicas fontes de arrecadação realmente significativas: as tarifas sobre o comércio exterior, em particular as que se impunham sobre as importações (Tabela 7). Durante todo o Segundo Reinado, a Alfândega do Rio de Janeiro manteve o seu peso relativo no conjunto da arrecadação, representando um peso similar ao da soma de todas as outras alfândegas do Império (Tabela 8). A proverbial centralização fiscal do regime monárquico assentava-se, desde a década de 1840, na concentração econômica que fazia do Porto do Rio de Janeiro, o desaguadouro da atividade econômica da Província do Rio de Janeiro, Minas Gerais e parte da Província de São Paulo e o maior pólo importador do país. A contribuição relativa das outras alfândegas do Império manteve-se relativamente estável no conjunto (em torno de 50% da receita fiscal total). Nunca se observou aqui, entretanto, um nível de coincidência entre o centro político e o pólo econômico como o que se verificou na República Argentina, por exemplo, em que a Província de Buenos Aires e seu porto podiam viver sem as demais províncias, durante a Confederação. A Tabela 9 nos dá uma perspectiva da alteração do peso relativo das Províncias ao longo do Segundo Reinado. Nela se observa o impressionante aumento do peso relativo da alfândega de Santos, corolário do desenvolvimento da cafeicultura do Oeste Paulista, bem como a crescente importância dos estados exportadores de borracha (Pará e Amazonas).

Tabela 8
Peso relativo dos direitos de importação e exportação na renda alfandegária total
1840/89

Ano	Val/Exp		Val/Imp	
	Mil Contos Réis	%	Mil Contos Réis	%
1840	2.958	22,51	10.182	77,49
1845	4.129	24,36	12.820	75,64
1850	4.718	18,70	20.506	81,30
1855	4.662	15,46	25.485	84,54
1860	7.266	24,19	30.027	75,81
1865	10.967	24,69	33.441	75,31
1870	14.915	21,96	52.991	78,04
1875	16.206	22,84	54.736	77,16
1880	20.434	23,14	67.860	76,86
1885	15.119	17,46	71.453	82,54
1889	17.286	16,25	89.025	83,75

Fonte: Carreira (1980).

É importante notar que parte do crescimento da renda alfandegária do Rio de Janeiro deve-se também à cafeicultura paulista, uma vez que em 1880 parte significativa da exportação de café da província se faz ainda pelo porto do Rio. Vê-se, ao mesmo tempo, a estagnação da maior parte dos estados açucareiros do Nordeste.

Ao longo do nosso período assistiríamos à crescente afirmação econômica e política dos interesses ligados à cafeicultura paulista,¹⁹ desenhando lentamente o perfil oligárquico que iria caracterizar a Primeira República. Se quisermos, porém, como é de bom alvitre, evitar o tipo mais comum de anacronismo, aquele que explica o processo pelo seu resultado, é necessário apontar a dimensão complexa das demandas descentralizadoras que atingiam não apenas São Paulo, mas todos os complexos exportadores regionais.

Tabela 9
Arrecadação das principais alfândegas do Império

Províncias	1860	1880	1888
Rio de Janeiro	18.466.000	42.000.000	48.562.785
Pernambuco	6.564.000	9.500.000	11.105.269
Bahia	5.049.000	9.500.000	11.804.724
Pará	1.337.000	5.500.000	8.613.286
Santos	524.000	5.200.000	10.851.014
Maranhão	1.169.000	2.500.000	2.266.351
Rio Grande do Sul	2.010.000	4.600.000	4.584.686
Ceará	384.000	1.300.000	1.612.852
Manaus		200.000	1.225.554
Total	35.503.000	80.300.000	100.626.521
Total de todas as Alfândegas	36.037.000	81.480.000	103.263.177

Fonte: 1860/80 – Wyndham (n. 504); 1888 – Cavalcanti (1890: 14)

A complexidade envolvida na queda do Império e na implantação da República radica também no fato de que ela não pode ser descrita como fruto da ação de uma “nova classe” que açambarcasse o poder destruindo o Antigo Regime. O bloco de interesses que se alçava da frente heterogênea de forças que se opunha à continuidade da monarquia ou se desinteressava pelo seu destino iria impor-se pela composição entre os elementos “modernos” e os elementos “arcaicos” da estrutura social brasileira. A cafeicultura paulista do Oeste ganhou, a partir da década de 1870 do século XIX, um dinamismo que permitiu que se lançassem as bases da transição capitalista da economia brasileira. A especificidade dessa transição seria, entre outras, a da concentração do eixo econômico no Centro-Sul, onde iria operar-se, mais tarde, o primeiro surto industrial. Ou seja, a transição capitalista que se operava a partir da crise definitiva da escravidão (1850/70) não tinha força homogeneizadora em relação ao conjunto do país.²⁰

A natureza da transição que se iniciava na década de 1870 e a heterogeneidade regional que com ela se aprofundava levava água à bandeira federalista capitaneada pelos liberais e, posteriormente, pelos republicanos, sem, no entanto, configurar um projeto coerente de organização federativa. Ao

(19) Sobre a especificidade da cafeicultura paulista ver Cano (1990) e Silva, S.S. (1976).

(20) Ver Fernandes (1975, cap. 5).

contrário, seu sucesso advinha precisamente de que ela fosse suficientemente contundente para servir de desaguadouro aos descontentamentos que se amudavam e suficientemente vaga para ocultar os conflitos latentes. A dimensão fiscal, embora importante, não era seu ponto mais forte de atração e viria a ser o tema mais conflitivo da Constituinte de 1891,²¹ como passamos a tratar.

O debate fiscal na Primeira Constituinte Republicana

No plano fiscal, a proverbial centralização imperial era menos o resultado de uma força do centro em impor-se sobre as pulsões provinciais centrífugas, do que a expressão da estreiteza da base arrecadadora do Estado como um todo, dependente, de forma quase que exclusiva, da tributação do comércio exterior. Assim, embora proverbialmente centralizado no plano político-administrativo e fiscal, o Estado Imperial não poderia ser considerado um estado “forte”, no que tange ao poder fiscal, nem no que tange ao monopólio da violência legítima.²² A constituição de suas finanças, quase que exclusivamente dependentes das rendas alfandegárias, expressava, na realidade, sua incapacidade de taxar a propriedade e a riqueza dos agentes econômicos privados, tendo fracassado em suas tentativas de introduzir o imposto territorial e o de renda.²³ Expressava, ainda, os limites impostos à extração pela ordem econômica e social escravista, tanto no que se refere à base arrecadadora socialmente estreita, às limitações do mercado interno e às formas específicas de privatismo inerentes ao sistema. A consolidação de esferas de poder no plano dos estados, sem a perturbação periódica das “derrubadas” impostas pelo funcionamento do poder moderador, parece ter sido um poderoso elemento de convergência entre interesses regionais que, a partir da década de 1870 vinham, como apontamos, diferenciando-se progressivamente no plano econômico. Se, no plano político, conforme apontamos, a própria heterogeneidade impulsionava a idéia federalista, é preciso também levar em conta que as oligarquias regionais que a capitaneavam procuravam, ao descentralizar o sistema de poder e seus instrumentos, trazê-lo para mais perto do seu controle. Nesse particular, a heterogeneidade passava a cimentar um “pacto” entre os estados mais fortes e os mais fracos, em que os primeiros podiam disputar o controle da União e os demais procuravam, no controle das máquinas estaduais, assegurar suas bases regionais de poder. Muito mais difícil se mostraria o arranjo no plano da repartição dos recursos imbricando de forma complexa a economia e a política. A superação do escravismo se faria sentir de forma lenta, mas decisiva, na diversificação da atividade econômica, principalmente no pólo dinâmico. Ao

(21) Cf. as discussões sobre as divisões de rendas na Constituinte de 1891 em Roure (1979: 57-119).

(22) Sobre a questão do monopólio da violência no século XIX ver Costa (1996).

(23) Sobre o imposto territorial ver Silva, L. (1996); sobre o imposto de renda ver o artigo de Pena (1991).

mesmo tempo, o firme controle mantido pelos grandes proprietários territoriais tanto no pólo avançado como nas regiões mais atrasadas faria com que a ampliação da base fiscal viesse a depender daquela diversificação, em particular do avanço da urbanização. A profunda diferenciação econômica, que se estabelecera ao longo do século XIX, fazia confrontar na Constituinte, estados extremamente desiguais no plano do desenvolvimento econômico, vale dizer com desigual potencialidade de produção de recursos fiscais.

Para compreender melhor o resultado a que se chegou no tratamento da questão fiscal no texto definitivo da Constituição de 1891, é necessário ter em mente as várias etapas do processo constituinte.²⁴ Os trabalhos da elaboração da nova constituição foram iniciados pela Comissão de Juristas, designada pelo Governo Provisório a 3 de dezembro de 1889, para redigir um projeto de Constituição. A comissão era composta de cinco Juristas de renome, todos eles figuras históricas do movimento republicano: Rangel Pestana, Américo Brasiliense, Antônio Luiz dos Santos Werneck, José Antônio Magalhães Castro e Saldanha Marinho, que a presidia. Recebido o projeto pelo governo, designou Rui Barbosa, Ministro da Fazenda e mentor jurídico do ministério, para consolidar o projeto, revisá-lo e submetê-lo à discussão no interior do governo. Feito isso, a Constituição foi publicada em decreto a 22 de junho de 1890 ad referendum da Assembléia Constituinte, convocada para 15 de novembro do mesmo ano. A Assembléia se reuniu a 15 de novembro de 1890, prolongando seus trabalhos até 24 de fevereiro de 1891. Suas duas tarefas principais eram apreciar, modificar e votar o projeto recebido do governo e eleger o presidente e vice-presidente da República, após o que se transformaria automaticamente em Congresso Ordinário, dividindo-se em Senado e Câmara dos Deputados.

No interior da Assembléia propriamente dita o projeto recebido do governo passou por sua vez por dois tratamentos distintos. Foi em primeiro lugar apreciado e emendado pela “Comissão dos 21”, composta por um representante de cada Estado da União; em seguida, submetido às discussões do plenário.

A estratégia escolhida para o processo de elaboração da Constituição visava notoriamente garantir o controle da União sobre as questões centrais da reorganização republicana, ressaltando aí o papel central de Rui Barbosa que pode ser mesmo considerado o “autor” do projeto governamental. De outro lado as pressões do plenário, sob o influxo da maré federalista vitoriosa, procurarão ampliar os espaços reservados aos estados e retirar poderes da União. Aqui novamente a figura de Rui Barbosa, desta feita na tribuna, será de novo fundamental para fazer um dique à maré federalista e garantir os interesses da União no apertado escopo em que se movia a questão fiscal – as disputas em torno das rendas alfandegárias, rubrica principal da arrecadação.

O resultado a que se chegou dependeu de uma difícil convergência entre os interesses da União e dos grandes estados exportadores (São Paulo, Minas

(24) Cf. Roure (1979: 57-118).

Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará, Amazonas). No extremo oposto, procurando ampliar o quinhão dos estados, destacam-se a bancada do Rio Grande do Sul e a dos estados açucareiros do Nordeste. Seus interesses divergentes, porém, não as fazem confluír para uma proposta comum, como veremos, abrindo espaço para a vitória do projeto governamental, com algumas modificações pontuais em favor dos estados. Em razão da amplitude dos interesses em conflito, a questão da discriminação das rendas entre União e os estados será a mais longamente discutida na Assembléia Constituinte e a que provocou clivagens mais profundas. Não vamos aqui reconstituir o debate, mas apenas mapear as principais posições, porque elas desenham a fragilidade orgânica do compromisso a que se chegou no federalismo fiscal republicano, apontando para a crise que iria se desenvolver no final do período.

O projeto que saiu do Governo Provisório e que teve em Rui Barbosa seu verdadeiro redator procurava inovar naquilo que tinha sido o sistema fiscal do regime monárquico, definindo explicitamente a esfera tributária da União e dos estados, com suas competências exclusivas e deixando uma área de competência cumulativa entre as duas esferas. Vejamos o texto do Projeto:

Art.6º – É da competência exclusiva da União decretar:
1º – Impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
2º – Direito de entrada, saída e estada de navios; sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de exportação;
3º – Taxas de selo;
4º – Contribuições postais e telegráficas;
5º – A criação e manutenção de alfândegas,
6º – A instituição de bancos emissores. (...)

Art.8º É da competência exclusiva dos estados decretar impostos:
1º – Sobre exportação de mercadorias que não sejam de outros estados;
2º – Sobre a propriedade territorial;
3º – Sobre a transmissão de propriedade.

Parágrafo 1º – É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção de outros estados.
Parágrafo 2º – Em 1898, ou antes, se o Congresso deliberar, cessarão todos os direitos de exportação.
Parágrafo 3º – Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo em seu território, revertendo porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal.

Art.9º – É proibido ao Estado tributar de qualquer modo ou embarçar com qualquer dificuldade ou gravame regulamentar ou administrativo, atos, instituições ou serviços estabelecidos pelo Governo da União.

Art.10º – É vedado aos estados como à União:
1º – Criar impostos de trânsito pelo território de um Estado ou na passagem de um para outro sobre produtos de outros estados da República ou estrangeiros, e bem assim sobre os veículos de terra e água que os transportam.
2º – Estabelecer, subvencionar ou embarçar o exercício de cultos religiosos.
3º – Prescrever leis retroativas.

Art. 11º – Nos assuntos que pertencerem concorrentemente ao Governo da União e aos governos dos estados, o exercício da autoridade pelo primeiro obsta a ação dos segundos e anula, de então em diante, as leis e disposições dela emanadas.

Art. 12º – Além das fontes de receita discriminadas nos arts. 6º e 8º é lícito à União, como aos estados, cumulativamente ou não, criar outros quaisquer, não contravindo o disposto nos arts. 7º, 9º e 10º.

As propostas apresentadas pela Comissão dos 21 tendiam a alterar substancialmente o Projeto original. Nela, os estados se faziam representar de maneira igualitária, facilitando a expressão das divergências. Propunha, em primeiro lugar, eliminar a referência à data-limite de 1898 para extinção do imposto de exportação. Fonte fundamental da receita dos estados, a manutenção ou extinção dos impostos deveria ser deixada à discricção destes e não ser regulada pela Constituição. Ponderava ainda sobre o pensamento do governo ao propor tal extinção. Tratava-se de substituí-lo pelo imposto territorial. A medida figurava-se utópica, mesmo considerando-se que a Constituição transferia as terras devolutas da União para os estados, pela inexistência de cadastro e pelas sabidas dificuldades de implantação de tal imposto. Mantinha-se, porém, o imposto territorial na competência dos estados acrescido de outro de mais fácil arrecadação: o imposto predial urbano. A outra alteração de fundo proposta pela Comissão dos 21 levava em conta a insuficiência do imposto de exportação para equilibrar a receita dos estados do Nordeste: “A crise econômica que aflige um número considerável de estados e principalmente os da zona da Bahia até o Maranhão – proveniente da depreciação dos principais produtos de sua exportação – os constringe a tributar a importação de mercadorias estrangeiras, única fonte que lhes poderia fornecer o indispensável suplemento de receita para o desempenho dos serviços a seu cargo, violando assim o preceito proibitivo do Ato Adicional pela necessidade imperiosa de prover à sua própria conservação.

A cessação dos impostos de exportação, que a União atualmente arrecada, não lhes aproveitará, como vai acontecer aos estados exportadores de café, visto como o açúcar e o algodão, que são os seus principais produtos, já não estão sujeitos a tais impostos. Nestas condições, tendo de aumentar consideravelmente os seus encargos, não poderão esses estados manter-se, se lhes falecerem também as rendas que de presente tiram da importação, sob a forma de impostos de consumo.”

A Comissão propunha, assim, como disposição transitória, a concessão aos estados da quota de 10% sobre os impostos de importação das mercadorias de procedência estrangeira quando destinadas ao consumo no respectivo território.

Muitas outras propostas apareceram no interior da Comissão dos 21, modificando o projeto original, quase sempre no sentido de reduzir a competência da União e de ampliar a dos estados. A mais importante foi a de Júlio de Castilhos, representante da bancada riograndense e que, tendo sido apresentada como voto em separado na Comissão, veio a ser reapresentada em plenário polarizando toda a primeira fase das discussões. A emenda Castilhos aceitava os artigos 6º e 7º, isto é, a enumeração das receitas privativas da União tais como enumeradas no Projeto. Aí encerrava porém sua concordância. Discriminadas as rendas da União, assim propunha a emenda Castilhos: “Art. 8º – É da competência exclusiva dos estados decretar qualquer imposto que não esteja compreendido no artigo 6º e que não seja contrário às disposições da Constituição.”

Reservava, assim, para o livre exercício dos estados, toda a esfera não discriminada como competência da União. Refletindo sobre as dificuldades que tal limitação imporia às finanças da União nos casos de guerras, calamidades ou do próprio cumprimento dos compromissos financeiros, criava o seguinte dispositivo: “Art. 12 – Nos casos extraordinários de calamidade pública poderá o governo da União taxar a renda de cada um dos estados, devendo ser igual para todos a porcentagem.

Parágrafo 1º – Quando forem insuficientes as fontes de receita discriminadas no art. 6º para concorrer ao serviço da dívida nacional, poderá também o governo da União lançar uma taxa permanente sobre a renda dos estados, sem distinções.”

A proposta ultrafederalista de Júlio de Castilhos teve grande adesão no plenário da Constituinte, não faltando aqueles que, como o Deputado João Barbalho, representante de Pernambuco, pretendessem ainda ampliá-la, incluindo na proposta, além da limitação imposta à União de lançar impostos não-discriminados no Art. 6º, a quarta parte do direito de importação para a receita dos estados. A proposta Júlio de Castilhos recebeu expressiva votação, sendo rejeitada por estreita margem (103 votos a favor, 123 contra). Também por estreita margem foi rejeitada a proposta da Comissão dos 21, dando aos estados 10% dos impostos de importações (123 votos contra e 98 a favor), bem como muitas outras no mesmo sentido, o de ceder aos estados diferentes quotas-parte dos impostos de importação.

Decisivos para a vitória dos interesses da União foram os votos das bancadas dos estados exportadores, São Paulo em particular, que colocava na Constituinte uma bancada coesa e articulada, bem como o papel exercido pelo presidente da Assembléia, Prudente de Moraes. Pesava também contra as posições que queriam reduzir os poderes fiscais da União o fato de que tinham suas forças divididas, a bancada riograndense vetando a idéia de quotas-parte dos impostos de importação para a renda dos estados. Fundamental foi também o papel de Rui Barbosa, desta feita como tribuno representante da Bahia, na defesa do projeto governamental. Depois de comparar o projeto constitucional brasileiro à Constituição dos Estados Unidos, mostrando que aqui se concedia uma esfera mais ampla aos estados (nos Estados Unidos os estados não podiam taxar a importação nem a exportação), assim se expressava Rui Barbosa²⁵ contra os excessos do federalismo: “A questão para nós, que adotamos a forma federativa; a primeira necessidade, o ponto de partida de todas as necessidades, está em assegurar a existência independente da União Federal. É depois de ter assegurado à coletividade nacional os meios de subsistir, forte, tranqüila, acreditada, que havemos de procurar se ainda nos sobram recursos que proporcionem às partes desse todo a espera de independência local anelada por eles. (...) Partamos, senhores, deste preliminar: os estados hão de viver na União e não podem subsistir

(25) Cf. Roure (1979: 77).

fora dela. A União é o meio, a base, a condição absoluta da existência dos estados (...) Se há no Brasil estados mais fortes e estados menos fortes, mais fracos e menos fracos, a condição da existência de todos, fracos ou fortes, grandes ou pequenos, pobres ou ricos, é a sua coesão, a solidariedade de sua vida integral no seio da Federação, organizada segundo os meios práticos que a experiência nos indica.”

Combatendo o sistema proposto por Júlio de Castilhos, invectivava: “Duvido, senhores, que a poder de estudo sistemático se pudesse descobrir sistema de taxaço mais inconveniente do que esse – duvidosíssimo nos seus resultados, perigosíssimo no regime de relações que cria entre os estados e União. Taxas sobre a renda dos estados são taxas que os estados pagarão quando lhes aprouver. O Governo Federal nunca se poderia constituir em credor violento das províncias da União, constringendo-as, pelo império dos tribunais e pela ação da força material, pela demanda, pela penhora, pela coação armada, ao pagamento de tributos a que as legislaturas locais se recusassem. Um sistema que abre a porta à possibilidade de tais conflitos, que pelo próprio mecanismo de sua combinação os promove e multiplica, não pode arrostar a análise, nem tem direito à prova de um ensaio. E depois, deixai-me perguntar-vos: não vedes que por esse regime o desempenho da dívida federal fica entregue à boa vontade das assembléias locais? Quando elas, nos seus orçamentos, negarem os meios para a satisfação das taxas impostas aos estados pelo Governo Federal, quando elas deliberarem a lhe cortar os víveres, onde há de ir bater o Tesouro mendicante? Que praça do mundo emprestará mais um real ao governo de um país confessadamente destituído de fontes de renda para honrar as suas dívidas e entregue a esse respeito à discricão das autoridades locais? Não vedes que se trocam, desse modo, lamentavelmente, as posições entre a União e os estados? Não percebeis que destarte os estados seriam dora em diante os fiadores da União, os árbitros do seu crédito, e que o capital, solicitado por ela nos mercados monetários, teria de consultar a situação financeira de dezenas de orçamentos locais, antes de entrar em qualquer transaçao de crédito com o Governo Federal?”

Os argumentos de Rui Barbosa tiveram grande peso no resultado da votaçao. Eles vinham de um aguerrido federalista desde os tempos da monarquia, mas que agora, na posicão de Ministro da Fazenda, tendia a ver com clareza os limites estruturais que incidiam sobre a base fiscal do país e, mais do que isso, os constringimentos que a dívida pública impunham sobre as finanças nacionais. Paradoxalmente, o endividamento servia aos interesses que militavam contra o enfraquecimento da União.

O debate na constituinte e as preocupações de Rui Barbosa aqui mencionadas no combate aos excessos do federalismo apontam temáticas fundamentais para pensar a questão das finanças públicas naquele momento e o seu desenvolvimento ao longo da Primeira República. A República herdava do

Império uma base fiscal estreita, fundada quase que exclusivamente na tributação do comércio exterior e uma grande dívida pública (externa e interna). Esses eram fatores que militavam a favor dos defensores da União, procurando reservar-lhe a parcela mais significativa das receitas alfandegárias (o imposto de importação) e a competência de criar novas fontes de receita cumulativa. Essa era também a garantia de solvência diante dos credores externos e da continuidade do crédito. Nesse sentido buscava-se a “federação possível” e esta era necessariamente desigual, porque eram desiguais as bases fiscais em que passariam a se assentar as finanças estaduais (imposto sobre a exportação). Procuraremos olhar essa questão em perspectiva atentando para o desenvolvimento da base fiscal ao longo da República Velha e para os resultados, ao longo do período, da distribuição das competências fiscais entre a União e os estados, consagrada em 1891.

Algumas reflexões em torno dos dados

Na Tabela 10 apresentamos os dados da evolução das receitas da União durante a primeira década republicana. Nela podemos observar parcialmente o impacto inicial da distribuição de receitas operado em 1891. A queda das receitas da União (convertidas em libras) durante o período era motivada não apenas pela perda de rubricas fiscais, mas sobretudo pelo colapso do câmbio, com efeitos perversos sobre a receita de importação e sobre a aceleração da dívida pública. Esta situação é que levará, no plano financeiro, ao *funding loan* de 1898. A “política dos governadores” será o seu corolário no plano político. A União, a partir de então, passaria a se abster, a não ser em casos extremamente graves, de intervir na vida política dos estados, reconhecendo as posições que se consolidassem no plano estadual. Os estados, dizia aquela política, deveriam viver com seus próprios recursos e a União, postergando parte dos compromissos externos, passaria a envidar um esforço no sentido da recuperação das suas receitas, usando basicamente o recurso da tarifa ouro sobre as importações.

Vejamos, em uma grande perspectiva, os resultados a que se chegou, em termos da distribuição de recursos entre os três níveis governamentais.

Os dados da Tabela 11 mostram que, apesar dos itens que perdeu em favor dos estados, a União manteve durante toda a República Velha o maior quinhão das receitas, caindo ligeiramente essa parcela em direção ao final do período. Isso não impediu que seus orçamentos apresentassem déficit durante todo o período, o que também é verdade para estados e municípios. Na outra ponta da cadeia governamental, o município seria o menos aquinhado. De fato sequer se estabeleceu a esfera fiscal do município na Constituição Federal, ficando essa definição na competência dos estados. Embora a agregação dos dados não permita avançar hipóteses mais complexas, é uma importante via de investigação a de explorar como cada Estado veio a definir a esfera municipal, uma vez que a

parcela dos municípios, embora insuficiente para conferir-lhes vida financeira própria, não é desprezível. De qualquer maneira, a verdade é que a estrutura fiscal da República Velha desenha uma pirâmide invertida retratando a cadeia de dependências mútuas que veio dar a base da “Política dos Governadores”. A constituição da esfera municipal sem os recursos para uma autonomia sequer relativa fundamenta uma relação entre o poder local e o estadual em que a barganha votos/apoio político fortalece os governadores em sua barganha com a esfera federal.

Tabela 10
Evolução das receitas da União em contos de réis e libras esterlinas
(1889/98)

Anos	Receita em contos de réis	câmbio médio	Receita em mil libras
1889	160.840	27	17.759
1890	195.253	23	18.712
1891	228.945	15	14.309
1892	227.608	12	11.380
1893	259.831	12	12.992
1894	265.057	10	11.044
1895	307.755	10	12.823
1896	346.213	9	12.983
1897	303.411	8	10.114
1898	324.053	7	9.452

Fonte: IBGE (1941: 120).

Observando-se os dados em forma agregada (conjunto dos estados), nota-se, a partir da Primeira Guerra Mundial, uma perda progressiva do peso relativo da União em favor dos estados. Esses dados são coerentes com os da Tabela 12, que mostra que a receitas da União foram afetadas mais profundamente com a crise do comércio exterior provocada pela guerra do que as dos estados.

É interessante observarmos aqui o profundo contraste dessa distribuição com aquela dos Estados Unidos (Tabelas 13 e 14). Naquele que era um modelo retoricamente citado pelos nossos constituintes como inspiração para o federalismo brasileiro, a distribuição de recursos entre os vários níveis de poder se fazia mantendo o maior peso dos recursos fiscais no nível local. A União vinha em segundo lugar na cadeia arrecadadora, deixando para o terceiro, o nível estadual. A diferença se fazia, não apenas no plano da distribuição relativa dos recursos, como na sua origem. Ao longo do período em tela, em que se moderniza a fiscalidade nos Estados Unidos, observa-se o fortalecimento da União (de 37,36% da arrecadação em 1902 para 41,27% em 1938) e dos estados, que partem de uma base extremamente baixa em 1902 (11,36%) para atingir 24,19% em 1938. Em ambos os casos pesou de forma decisiva a introdução do Imposto de Renda, da alçada majoritariamente da União e secundariamente dos estados. De qualquer forma, desde o século XIX, era a taxaço direta, na forma do imposto sobre a propriedade (em particular o imposto territorial), a principal fonte de arrecadação

em nível local e estadual. A introdução do imposto de renda como fonte fundamental das receitas da União vai fazer reduzir drasticamente o imposto sobre o consumo. O imposto de renda nos Estados Unidos foi um fator decisivo de modernização da estrutura fiscal americana e um elemento de fortalecimento da esfera federal e, em grau menor, dos estados. Antes disso, porém, desde a Guerra Civil, o imposto territorial vinha sendo fator de construção da esfera pública.²⁶

Tabela 11
 Percentagem da receita arrecadada sobre a receita total (da União, dos estados e dos municípios)

Anos	Receita			Despesa		
	união	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1907	65,8	22,1	12,1	63,6	23,5	12,9
1908	59,8	21,4	18,8	60,9	23	16,1
1909	56,9	24	19,1	59,6	23	17,4
1910	59,5	22	18,5	62	22,7	15,3
1911	61,8	22	16,2	64,7	21,5	13,8
1912	60,5	23,4	16,1	65,5	21,6	12,9
1913	64,3	22,5	13,2	63,5	24,2	12,3
1914	55,8	26,6	17,6	65,4	22,7	11,9
1915	51,3	30,9	17,8	63,2	23	13,8
1916	54,4	29,3	16	62,6	23,6	13,8
1917	55,8	28,9	15,3	64,8	22,8	12,4
1918	58,6	26,6	14,8	64,8	23,2	12
1919	54,7	30,3	15	62,7	22,7	14,6
1920	59,6	27,9	12,5	65,5	23,4	11,1
1921	57,9	28,1	14	63,2	23,7	13,1
1922	58,3	27,7	14	64,4	23,1	12,5
1923	58,1	28,7	13,2	60,6	25,6	13,8
1924	59,5	28,3	12,2	59,3	28	12,7
1925	56,6	30,7	12,7	55,8	30,8	13,4
1926	55,4	30,3	14,3	54,2	33,2	12,6
1927	57,5	28,8	13,7	52,7	33,9	13,4
1928	57,3	28,5	14,2	54,9	29,8	15,3
1929	54,1	31,1	14,8	51,9	32,9	15,2

Fontes: IBGE (1941: 119).

No Brasil, a taxação continuou a basear-se em impostos indiretos, apenas iniciando-se de forma incipiente o imposto de renda na década de 20. A União manteve-se na estreita dependência das receitas de importação até a Primeira Guerra Mundial, quando o choque externo provocado pela redução do comércio exterior levou ao incremento dos impostos sobre o consumo. Embora até o final do período os impostos sobre a importação ainda representem mais de metade das receitas fiscais da União, reforçadas, a partir de 1898, com a introdução da tarifa de 5% ouro como parte das medidas de saneamento financeiro de Joaquim Murinho, é significativo o crescimento relativo dos impostos sobre o consumo nas receitas da União.

(26) Cf. Ratner (1942).

Tabela 12
 Receitas e despesas (União – Estados – Estado de São Paulo)
 em contos de réis e milhares de libras

União	Receita	Despesa	Câmbio	Libras	t.1	t.2
1899/1903	338.491	327.867	10	14.692	100	100
1904/08	444.732	458.983	15	27.383	186	186
1909/13	557.574	675.179	16	36.797	250	134
1914/18	492.340	761.678	13	26.639	181	72
1919/23	933.847	1.257.011	10	34.912	238	131
1924/29	1.641.163	2.069.289	6	50.608	344	145
Estados	Receita	Despesa	Câmbio	Libras	t.1	t.2
1899/1903	151.637	170.533	10	6.400	100	100
1904/08	166.338	188.972	15	10.288	161	161
1909/13	208.416	241.095	16	13.744	215	134
1914/18	252.578	273.816	13	13.600	213	99
1919/23	458.560	479.332	10	17.242	269	127
1924/29	998.585	1.166.396	6	25.592	400	148
São Paulo	Receita	Despesa	Câmbio	Libras	t.1	t.2
1899/1903	43.460	40.060	10	1.807	100	100
1904/08	55.600	56.900	15	3.474	192	192
1909/13	63.100	84.360	16	4.159	230	120
1914/18	76.880	97.060	13	4.142	229	100
1919/23	158.040	194.060	10	5.980	330	144
1924/29	326.283	530.980	6	10.082	557	169

t.1 - evolução em libras em relação a 1899/1903; t.2 – evolução em libras em relação ao quinquênio anterior

Fonte: IBGE (1941 – Elaboração própria).

A federação assegurou às oligarquias regionais um acesso mais direto aos instrumentos de poder do que o que se verificava no sistema político imperial. No plano da política fiscal isso iria significar que continuariam a operar de forma intensa ao longo de toda a República Velha, os bloqueios que impediam que a extração fiscal atingisse de forma direta a riqueza e a propriedade das elites agrário-exportadoras. A transformação do Estado que vem a se operar entre 1891 e 1930, no que toca à questão fiscal, o faria nos moldes tradicionais propiciados pela economia agrário-exportadora. As receitas, tanto da União como dos estados, estarão na dependência da performance das exportações e, por essa via, da capacidade para importar. Vimos, na seção anterior, que o debate que se operou na Constituinte de 1891 sobre matéria fiscal, embora dos mais acerbos e dos que mais foram capazes de polarizar opiniões, versaram sobretudo sobre a forma de distribuir entre os estados e a União os recursos existentes e não sobre a criação de fontes novas de arrecadação. Múltiplos esforços foram feitos ao longo da primeira república, no sentido de modernizar aquela estrutura, sem conseguir, entretanto, modificá-la.²⁷ O crescimento das receitas que se operou ao longo da República Velha e que pode ser considerado como uma ampliação da capacidade extrativa do Estado, operou-se, portanto, sobre as mesmas bases anteriores – as receitas alfandegárias. A exploração de outras fontes de receita, principalmente o imposto de consumo, iria depender da lenta diversificação econômica e da urbanização.

(27) Ver algumas dessas propostas em Viveiros de Castro (1915, apêndice).

Com o choque sobre o comércio exterior provocado pela Primeira Guerra Mundial, a União procurará, como apontamos, valer-se do aumento do imposto de consumo e da ampliação de sua incidência. Se observarmos a lista de produtos sujeitos a essa taxa em 1914, encontramos rubricas que atingem indiscriminadamente o consumo suntuário e popular (fumo, bebidas, fósforos, sal, calçados, perfumaria, especialidades farmacêuticas, conservas, vinagre, velas, bengalas, tecidos, espartilhos, vinhos estrangeiros, papel para forrar casa, cartas de jogar, chapéus, discos para gramofones, louças e vidros), muitos deles já produzidos pela indústria nacional. Dessa maneira, o controle conservador sobre o Estado expressava-se na transferência para os setores assalariados e para a classe média emergente, dos custos da manutenção da máquina pública.

Tabela 13
Estados Unidos – Arrecadação por tipo de imposto e nível de governo (anos selecionados)
(parênteses – porcentagens do total)

Nível	Tipo de Imposto				Total
	Renda	Consumo	Propriedade	Outros	
Federal					
1902	0(0)	487(95)	0(0)	26(5)	513(100)
1907	2138(64)	1088(32)	0(0)	137(4)	3364(100)
1938	2610(49)	2021(38)	0(0)	713(13)	5344(100)
Estadual					
1902	0(0)	28(18)	82(53)	46(29)	156(100)
1927	162(10)	445(28)	370(23)	631(39)	1608(100)
1938	383(12)	1674(53)	244(80)	831(27)	3132(100)
Local					
1902	0(0)	0(0)	624(89)	80(11)	704(100)
1927	0(0)	25(1)	4360(97)	94(2)	4479(100)
1938	0(0)	120(3)	4196(94)	157(4)	4473(100)
Total					
1902	0(0)	515(38)	706(51)	152(11)	1373(100)
1927	2300(24)	1558(16)	4730(50)	862(9)	9451(100)
1938	2993(23)	3814(19)	4440(34)	1701(13)	12949(100)

Fonte: Aronson & Hiley (1986: 238).

Uma pesquisa que dê conta da evolução das finanças estaduais durante a República Velha ainda está por ser feita e conta com grande dificuldade no levantamento e compatibilização dos dados. Uma visão impressionista é apresentada na Tabela 15, que mostra o peso dos impostos sobre a exportação na receita estadual e a exígua contribuição das outras rubricas. É provável que a desagregação da rubrica “outros impostos e taxas” revelasse, na verdade, a grande presença de tributos proibidos pela constituição, mas dos quais os estados lançavam mão, especialmente aqueles que não dispunham de receitas de exportação significativas. Era o caso dos estados exportadores de produtos que enfrentavam acirrada competição no mercado internacional, como os do Nordeste. Recorriam então à invasão da competência fiscal da União, sobretaxando as importações sob várias rubricas (impostos de consumo, de estatística, de trânsito) ou a taxa do comércio interestadual. Esse era um importante entrave à integração do comércio nacional, contra a qual a União continuou lutando ao

longo da década de 30.²⁸ Da mesma forma, as verdadeiras “guerras tributárias” a que se lançavam particularmente os estados do Nordeste parecem ter tido um desdobramento político perverso para o peso político da região em seu conjunto. Elas dificultavam a constituição de um bloco regional capaz de representar os interesses do conjunto e atuar como contrapeso ao poder dos estados cafeeiros, que controlavam o jogo político durante toda a República Velha.²⁹ Notável exceção nesse particular foi o estado do Rio Grande do Sul, o único a experimentar um aumento significativo de suas receitas durante o período, apesar de não basear suas receitas no imposto de exportação. Pesou, de forma decisiva, na estrutura fiscal desse estado, a implantação do imposto territorial, fato também único no conjunto dos estados.³⁰

Tabela 14
Estados Unidos – Receita fiscal por nível de governo (números relativos)

Nível Federal	Renda	Consumo	Propriedade	Outros	Total
1902	0,00	94,56	0,00	17,11	37,36
1927	92,96	69,83	0,00	15,89	35,59
1938	87,20	52,98	0,00	41,92	41,27
Estadual 1902	0,00	5,44	11,61	30,26	11,36
1927	7,04	28,56	7,82	73,20	17,02
1938	12,80	43,88	5,50	48,85	24,19
Local 1902	0,00	0,00	88,39	52,63	51,27
1927	0,00	1,60	92,18	10,90	47,39
1938	0,00	3,15	94,50	9,23	34,54

Fonte: Aronson & Hiley (1986: 238).

Tabela 15
Receitas de impostos orçadas pelos estados segundo os distintos itens orçamentários

Ano	Total	Export	%	Ind.Prof.	%	Trans.Prop.	%	Territ.	%	Do selo	%	Outros ⁽¹⁾	%
1914/16 ⁽¹⁾	209.476	109.838	52	13.669	7	19.604	9	5.187	2	5.068	2	56.110	27
1917/19 ⁽¹⁾	268.110	125.303	47	18.335	7	34.327	13	7.240	3	8.080	3	74.825	28
1923/25	452.914	217.354	48	32.008	7	58.656	13	15.282	3	12.332	3	117.282	26
1930	1.037.683	436.260	42	86.112	8	110.015	11	42.338	4	27.882	3	335.026	32

⁽¹⁾ Receita arrecadada

⁽²⁾ Outros impostos e taxas

Fonte: IBGE (1941: 127).

Se olharmos para a Tabela 16 poderemos observar que os estados de São Paulo e Minas Gerais já concentravam, com a distribuição dos recursos consignada em 1891, 40% das receitas fiscais estaduais. Eram eles, juntamente com os estados do Norte que viviam a expansão das exportações de borracha, os grandes beneficiários do federalismo fiscal. Seu peso no conjunto dos estados só iria se fortalecer, sua proporção subindo para 53,5 no final da Primeira República. Os estados do Nordeste, que concentravam no início do período em torno de

(28) Sobre algumas das formas de “mascarar” os impostos interestaduais na Primeira República ver Viveiros de Castro (1915: 111 e ss.). Para uma síntese da situação tal como se apresentava na década de 1930, ver também Silva, L. (1996: 4-14).

(29) Ver, Levine (1980: 199 e ss.).

(30) Sobre a especificidade do sistema tributário e do gasto público no Rio Grande do Sul comparado com São Paulo ver Pereira (1995).

18,6% dos recursos fiscais, mantêm, com uma ligeira queda, essa proporção (16,4).

Tabela 16
Arrecadação dos principais estados como percentual da arrecadação estadual total

	1899	1904	1909	1914	1919	1924
Amazonas	14%	13%	9%	4%	1%	1%
Pará	13%	11%	11%	4%	3%	2%
São Paulo	25%	27%	31%	33%	27%	30%
Bahia	7%	8%	5%	8%	10%	8%
R. Grande Sul	7%	6%	8%	9%	10%	15%
Minas Gerais	11%	11%	12%	14%	15%	16%
Pernambuco	6%	5%	6%	6%	5%	5%
Total	84%	80%	82%	78%	71%	77%

Fonte: IBGE (1941: 122-4 – Elaboração própria).

Ao longo da Primeira República mantinha-se, no Nordeste, a situação de estagnação que já vinha das últimas décadas do Império. Os dados mostram ainda a dramática queda das receitas dos estados do Norte (Pará e Amazonas), a partir do segundo decênio estudado, com o esgotamento das exportações de borracha e o impressionante desempenho do Rio Grande do Sul, que no final do período terá já o terceiro lugar em arrecadação entre os estados brasileiros, rivalizando com Minas Gerais. Teria também crescido seu peso político no conjunto dos estados tornando-se ator decisivo nos acontecimentos de 1930.

A federação de 1891 era não só desigual, mas também reiteradora da desigualdade regional. Enquanto as finanças da União estivessem reféns da receita alfandegária, a própria defesa dessas finanças tornaria solidários os interesses do Estado e os do complexo cafeeiro, bloqueando qualquer possibilidade redistributiva por parte da União. Isso se manifestava também, como apontamos acima, no plano político, impedindo a formação de blocos regionais fortes que pudessem neutralizar a concentração do poder nos estados hegemônicos. O caso do Rio Grande do Sul aparece assim como a exceção que confirma a regra, iluminando o entendimento do peso político crescente daquele estado no final do período e de sua capacidade de articulação dos descontentamentos generalizados.

Durante a Primeira República, a economia brasileira viveu o auge e o declínio daquele modelo. No que toca à fiscalidade, a principal característica da economia primário-exportadora foi a de fornecer, através da taxaço do comércio exterior, uma fonte de recursos que permitia ao Estado exercer sua pulsão extrativa sem ter que enfrentar de maneira contundente a riqueza e o poder privado dos grandes proprietários territoriais. Um dos efeitos dessa duvidosa vantagem foi, como apontamos, deslocar “para baixo”, de maneira francamente desigual, a pressão da pulsão extrativa. A forma indireta da taxaço caracteriza-se, entretanto, pela sua pouca visibilidade. Se o recrudescimento dos movimentos sociais na década de 20 pode ser considerado, entre outros fatores, como associado também aos efeitos da pressão fiscal sobre o custo de vida dos setores assalariados, ele não se manifesta na politização da questão fiscal em direção à representação política.

Mais uma vez, como no Império, as grandes questões nacionais tomariam, sobretudo, forma de um debate entre descontentamentos regionais.

Tabela 17
Principais receitas arrecadadas pela União (1900/30)

Anos	Importaç.	Tarifa de 5% ouro	Total import.	%	Consumo	%	Impostos sob atos do governo	%	Total das receitas tributárias	%
1900	164.957	1.376	166.333	67,90	36.693	14,98	19.020	7,76	244.969	90,64
1901	162.094	12.325	174.419	73,92	31.566	13,38	19.340	8,20	235.952	95,50
1902	185.603	14.436	200.039	76,30	33.960	12,95	17.870	6,82	262.163	96,07
1903	189.462	14.737	204.199	76,77	35.374	13,30	16.279	6,12	265.972	96,20
1904	197.786	15.471	213.257	76,67	35.368	12,72	16.786	6,03	278.158	95,42
1905	224.055	17.728	241.783	77,15	35.233	11,24	17.974	5,74	313.398	94,13
1906	248.169	18.709	266.878	76,78	43.496	12,51	17.731	5,10	347.585	94,40
1907	287.277	20.016	307.293	76,97	47.977	12,02	19.541	4,89	399.216	93,89
1908	237.086	16.268	253.354	76,98	44.591	13,55	19.802	6,02	329.116	96,55
1909	233.084	16.081	249.165	76,95	45.744	14,13	20.118	6,21	323.790	97,29
1910	288.747	19.449	308.196	78,08	54.628	13,84	21.706	5,50	394.715	97,42
1911	317.666	21.476	339.142	76,28	59.769	13,44	25.385	5,71	444.605	95,43
1912	348.242	23.570	371.812	76,62	62.645	12,91	27.420	5,65	485.249	95,18
1913	344.327	23.455	367.782	76,30	65.143	13,51	28.584	5,93	482.028	95,74
1914	195.115	14.042	209.157	69,37	52.223	17,32	24.181	8,02	301.523	94,71
1915	152.609	12.429	165.038	55,99	67.936	23,05	33.313	11,30	294.743	90,35
1916	184.264	14.648	198.912	57,09	83.828	24,06	34.534	9,91	348.433	91,06
1917	158.361	10.976	169.337	46,53	117.720	32,35	39.504	10,85	363.937	89,73
1918	171.431	11.805	183.236	49,68	119.719	32,46	43.323	11,75	368.796	93,89
1919	212.657	14.305	226.962	52,06	131.881	30,25	55.777	12,79	435.965	95,10
1920	348.914	24.842	373.756	57,73	175.636	27,13	74.746	11,55	647.392	96,41
1921	318.815	26.763	345.578	57,02	154.100	25,43	76.120	12,56	606.080	95,00
1922	308.613	25.070	333.683	53,66	165.227	26,57	82.939	13,34	621.867	93,56
1923	468.080	37.718	505.798	53,89	258.429	27,53	118.124	12,59	938.570	94,01
1924	567.497	39.609	607.106	52,69	299.135	25,96	193.106	16,76	1.152.253	95,41
1925	722.120	50.850	772.970	56,83	312.425	22,97	209.641	15,41	1.360.258	95,21
1926	577.879	44.422	622.301	49,52	363.902	28,96	206.901	16,46	1.256.777	94,93
1927	812.038	58.987	871.025	55,38	402.900	25,61	218.231	13,87	1.572.907	94,87
1928	938.920	39.701	978.621	56,02	440.308	25,21	232.540	13,31	1.746.770	94,54
1929	928.109	39.167	967.276	55,70	426.749	24,57	236.703	13,63	1.736.708	93,90
1930	626.224	26.486	652.710	51,18	352.237	27,62	185.898	14,58	1.275.216	93,38

⁽¹⁾ inclui os impostos de circulação e do selo. a partir de 1926 inclui também o imposto sobre vendas mercantis
Fonte: IBGE (1941); Villela & Suzigan (1973, Apêndice estatístico, tab. 4).

Em uma federação que só fizera aprofundar as desigualdades entre os estados ricos e pobres, a crise iria aparecer não apenas no plano econômico, mas também no da representação política. De forma similar ao que ocorrera nas últimas décadas do Império, o Estado viveria uma crise onde convergiam o peso crescente da dívida pública sobre as suas receitas e o recrudescimento das demandas estaduais que atingiam tanto as áreas prósperas como as estagnadas. Pesavam ainda, o que não ocorria no Império, as dívidas dos estados e municípios, garroteando as receitas e reivindicando soluções. Diferentemente, entretanto, da situação vivida nas últimas décadas do Império, quando o café estava em ascensão exponencial, a principal base econômica das receitas públicas vivia uma crise endêmica, cujo desfecho seria precipitado pela Grande Depressão em 1929.

Os desafios que o Estado Brasileiro iria enfrentar a partir de 1930 iriam impor uma profunda transformação em sua estrutura e um outro momento do *state building*. Para compreendê-la, é preciso ir muito além do escopo limitado da questão fiscal. Com as reflexões iniciadas nesse trabalho pretendemos apenas enfatizar quão estreita era a base fiscal legada pela Primeira República e quão intensas as resistências à sua transformação.

Wilma Peres Costa é Professora
do Instituto de Economia da UNICAMP.

Referências bibliográficas

- ARONSON, J. R., HILEY, J. L. *Financing state and local governments*. Washington, DC: Brookings Institution, 1986.
- CANO W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1990.
- CARREIRA, L. C. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1980.
- CAVALCANTI, A. *Resenha econômico-financeira do ex-Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890.
- COSTA, W. P. *A espada de Dâmocles – O exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império*. São Paulo: Hucitec/UNICAMP, 1996.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Zahar, 1975. cap. 5.
- FIGUEIREDO, A. C. A. et al.(Visconde de Ouro Preto). *A década Republicana*. reed. Brasília: UNB, 1986.
- FRANCO, G. *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana*. Rio de Janeiro: BNDES, 1986.
- FREIRE, F. *Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro do Estado dos Negócios da Fazenda no ano de 1894*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894.
- FREIRE, F. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: UNB, 1985.
- GOLSMITH, R. *Brasil (1850/1984) – Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo, Harper & Row, 1986.
- GUANABARA, A. *A presidência Campos Salles*. Brasília: Ed. UNB, 1983.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Repertório Estatístico do Brasil – Quadros retrospectivos n.1 (Separata do Anuário Estatístico do Brasil, v. 5, 1939/40)*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1941. p.120.
- KUGELMAS, E. *A difícil hegemonia*. São Paulo: USP. FFLCH, 1987. (Tese, Doutorado). (Mimeo.).
- LESSA, R. *A invenção republicana*. Rio de Janeiro, Ed. Vértice/IUPERJ, 1988.

- LEVINE, R. *A velha usina – Pernambuco na federação brasileira (1889-1937)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- LEVY, M. B. *História da Bolsa de Valores*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1976.
- MELLO, E. C. *O norte agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- NORMANO, F. J. *Brazil, a study of economic types*. Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1935.
- PELAEZ C. M. As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945. *Revista Brasileira de Economia*, v. 21, n.3, jul./set. 1971.
- PENA, M. V. J. *Formação do Estado e de sua fiscalidade*. A gênese do imposto de renda no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ. IEI, 1991. (Série Documentos, n. 3).
- PEREIRA, P. R. D. As políticas de gasto público e a promoção do desenvolvimento nos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo durante a Primeira República (1889-1930). In: TARGA, L. R. P. (Org.). *Gaúchos e paulistas – Dez escritos de história regional comparada*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1995.
- RATNER, S. *American taxation; its history as a social force in democracy*. New York: W.W. Norton, 1942.
- REIS, E. Poder privado e construção do Estado sob a Primeira República. In: BOSCHI, R. *Corporativismo e desigualdade – A construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.
- RODRIGUES, J. H. (Org.). *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Senado Federal, 1978. v. 11, p.148-233.
- ROURE, A. *A Constituinte Republicana*. Brasília: UNB/Senado Federal, 1979.
- SCHULZ, J. *A crise financeira da abolição*. São Paulo: EDUSP, 1997.
- SILVA, L. M. O. *Latifúndio e terras devolutas*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1996.
- SILVA, S. S. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1976.
- SILVEIRA, R. M. G. *Republicanism e federalismo, 1889-1902*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- TANNURI, L. A. *O encilhamento*. São Paulo: Hucitec, 1981.
- TOPIK, S. *A presença do Estado na economia política do Brasil, de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1987.
- VILLELA, A., SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889/1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- VIVEIROS DE CASTRO. História tributária do Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, v. 78, 1915.
- WYNDHAM, H. Report on the finances of Brazil for the year 1889 to March 1890. *Foreign Office, Annual Series*, n. 715, p. 24, s.d.

WYNDHAM, H. Report on the finances of Brazil for the year 1889 to March 1890. *Foreign Office, Annual Series*, n. 807, p. 23-4, s.d.

_____. Report on the finances of Brazil for the years 1887 and 1888. *Foreign Office, Annual Series*, n. 504, p. 7, s.d.

Resumo

O artigo procura analisar as diferentes dimensões da crise do Estado Imperial a partir da década de 1870, focalizando particularmente a questão fiscal. A crise fiscal da monarquia pode ser resumida como a confluência explosiva entre as demandas das diferentes economias regionais relacionadas com a extinção da escravidão e os crescentes compromissos da dívida pública interna e externa, a partir da Guerra do Paraguai. A crescente heterogeneidade regional e as diferentes formas de transição para o trabalho livre associados à crise fiscal impulsionavam a propaganda federalista, sem promover um consenso em torno da reforma fiscal. Diferentes posições iriam se confrontar na Primeira Constituinte Republicana no tocante à distribuição de recursos entre a União e os estados, concluindo com uma vitória dos estados exportadores sem, entretanto, promover alterações mais profundas nas fontes de arrecadação. O texto termina com uma breve reflexão sobre os dados fiscais da Primeira República.

Palavras-chave: Monarquia – Brasil; Brasil – História – República, 1889-1930; Escravidão – Abolição; Federalismo; Impostos; Política tributária.

Abstract

The article deals with different dimensions of the crisis of the Monarchic State, paying special attention to its fiscal aspects. The fiscal crisis of the Monarchy is viewed as the resultant of the explosive convergence of the growing regional demands from the beginning of the Emancipation process and the heavy external and internal indebtedness after the Paraguayan War. The growing differences among the regions in dealing with the transition to free labour summed up with the fiscal crisis and gave strength to the pressure for de-centralization but could not provide consensus in fiscal reform. Different opinions would contend in the First Constituent Assembly of the Republican Period (1891), in which was established a new division of fiscal resources between Union and States. The resultant was the benefit of the export States avoiding deeper changes in the sources of taxation. The article concludes with a short comment on fiscal data of the First Republic (1889/1930).

Key-words: Monarchy – Brazil; Brazil – History – Republic, 1889-1930; Slavery – Abolition; Federalism; Tax-system.