

ORGANIZAÇÃO ALFANDEGÁRIA E ESPAÇOS FISCAIS NO IMPÉRIO BRASILEIRO (1808-1836)

 *Eduardo Silva Ramos^{1,2}*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a organização e funcionamento da estrutura administrativa das alfândegas brasileiras, tomando por base as transformações na arrecadação fiscal e a adequação do sistema alfandegário nas primeiras décadas do século XIX. Procura-se identificar as iniciativas focadas na maior efetividade da arrecadação tributária e na distinção entre os campos de atuação dos Governos Geral e Provincial. O estudo abrange dois momentos distintos: o primeiro, com a abertura dos portos às nações amigas em 1808 e as alterações realizadas durante o primeiro reinado; e, o segundo, com a sua superação durante as Reformas Liberais da década de 1830, em especial após a aprovação dos regulamentos de 1832 e 1836. A análise de tais particularidades do sistema tributário brasileiro busca evidenciar os processos de formatação dos espaços fiscais do Estado brasileiro, demonstrando a constante tensão entre o Centro e suas partes, as mudanças institucionais na passagem do Antigo Regime ao Estado Nacional e os diferentes interesses político-econômicos existentes na monarquia brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

Fiscalidade – alfândega – administração imperial – instituições econômicas.

1 Universidade de São Paulo. São Paulo – São Paulo – Brasil.

2 Doutorando em História Econômica pelo Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Mestre, bacharel e licenciado em História pela mesma instituição e aluno do bacharelado em Ciências Econômicas pela Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (Eppen-Unifesp). Esta pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: eduardo.ramos@usp.br.

CUSTOMS SYSTEM ORGANIZATION AND TAXATION FIELDS IN THE BRAZILIAN EMPIRE (1808-1836)

 *Eduardo Silva Ramos*

ABSTRACT

This article aims to analyze the organization and operation of Brazilian customs administrative structure, focusing at the taxes collection transformations and the adaptation of customs system in the first decades of the XIX century. Identifying the increases of income tax revenues and the distinction between the General and Provincial Government taxation field. This paper sets two different moments: the Opening of the Brazilian Seaports to Friendly Nations in 1808 and the changes during the First Reign; and the Liberal Reforms in the 1830's, with the ratification of the 1832 and 1836 custom regulation. The analysis of this particularities in the Brazilian tax system intend to demonstrate the constant tension between the Center and the others parts, the institutional changes during the transition from the Ancien Régime to Nation State and the different political and economic interests existent in the Brazilian Monarchy.

KEYWORDS

Taxation – customs – imperial administration – economic institutions.

1. A transferência da corte e a nova configuração fiscal e alfandegária do Brasil

Este artigo, de maneira geral e tendo como perspectiva os constantes conflitos no seio institucional da monarquia brasileira, procura discutir as reformas operadas na administração e funcionamento do sistema alfandegário, em especial as soluções adotadas para aumentar suas rendas – evitando problemas como resistências à tributação e extravios – e a definição dos espaços de arrecadação do Centro e de suas partes. Para tal, a ideia central, construída a partir do arcabouço legislativo e demais documentos oficiais da época, orienta-se pela necessidade da corte e do Governo Geral de criação de um arranjo institucional que garantiria a manutenção financeira tanto do Rio de Janeiro quanto das demais províncias e é fundamentada na hipótese de que houve constante ingerência do Governo Geral nos assuntos fiscais, estabelecendo as alfândegas como local de arrecadação das rendas gerais e as demais repartições como local de arrecadação das rendas provinciais. Nesse mesmo sentido, não se procura negligenciar o papel das províncias nessa tarefa, mas, sim, conforme foi verificado por Andréa Slemian, “a possibilidade de que a sempre tensa relação entre o ‘centro’ e suas ‘partes’ fosse institucionalizada também sob um campo essencialmente conflitivo”³.

Dado o papel de destaque que as finanças, ou mesmo a fiscalidade, lograram no processo de formação dos Estados modernos, torna-se evidente a necessidade de posicionar tal tema no debate historiográfico acerca da formação do Estado liberal brasileiro no século XIX. Mesmo que seja vasta a bibliografia sobre o período, as questões quanto à fiscalidade, na maioria dos casos, foram relegadas a um segundo plano. Assim, faz-se necessário reposicionar essa discussão,

3 SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 200.

estabelecendo a fiscalidade como aspecto fundamental da definição dos espaços de atuação do Governo Geral e dos Governos Provinciais, ao mesmo tempo em que, no caso específico da reforma das alfândegas – que se configurariam como a principal fonte de receitas do Governo Geral –, a análise de seu funcionamento e desenvolvimento é fundamental para se compreender a política fiscal e tributária ao longo do período imperial. Para análise do papel da fiscalidade na passagem da realidade colonial para a nacional, Cf. RAMOS, Eduardo S. *Centralização e privilégio: instituições econômicas e fiscalidade na formação do Estado brasileiro (1808-1836)*. Dissertação (Mestrado em História Econômica). Universidade de São Paulo, 2018.

Marco fundamental e, de certa forma, consensual para grande parte da historiografia brasileira, a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro e a abertura dos portos, em 1808, configuraram-se como ponto de viragem para o Brasil, seja no campo político – no caso da transferência da sede do Império –, ou mesmo no econômico – com o estabelecimento do comércio direto com outras nações e na ampla reforma das instituições econômicas e fiscais. A que salientar, conforme apontou Maria de Fátima Gouvêa, a significativa mudança do perfil geral das atividades administrativas⁴. Ademais, a mudança da sede do governo lusitano não representou a simples transplantação do governo português, mas sim a implementação de elementos de um Estado soberano em cenário novo⁵ se configurou como processo tanto de sobreposição e fusão quanto de adequação e, quando fosse necessário para a Coroa, também de inovação⁶.

4 GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. As bases institucionais da construção da unidade: dos poderes do Rio de Janeiro joanino – administração e governabilidade no Império luso-brasileiro. In: JANCÓS, István. (org.). *Independência: História e Historiografia*. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 716.

5 MANCHESTER, Alan. A transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro. In: KEITH, Henry H.; EDWARDS, S. F. (org.). *Conflito e continuidade na sociedade brasileira: ensaios*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. p. 199.

6 SCHWARCZ, Lília Moritz. *A longa viagem da biblioteca dos reis: do terremoto de Lisboa à independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 247.

Em relação ao aspecto político da transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro, Maria Odila Dias, em sua clássica análise, procurou abordar o processo de enraizamento dos interesses lisboetas alinhados à manutenção de outros previamente existentes no território colonial⁷. Nela, aspectos como a centralidade do Rio de Janeiro são bases para a afirmação da manutenção e “prolongamento da administração colonial”⁸. Os pressupostos apontados pela autora, mesmo que de grande importância, limitavam-se à análise das relações desenroladas com a transferência da corte. Nesse sentido, em estudo mais recente, István Jancsó e João Paulo Pimenta expuseram o complexo quadro político no qual a transferência da corte estava inserida, sendo que as experiências e decepções dos grupos coloniais com o Estado português dariam origem a múltiplos projetos de Estado e de nação para o Brasil⁹. Ou seja, longe do simples embate entre brasileiros e reinóis, a nova realidade pós-1808 estava envolta em embates e projetos a respeito do reino português e do papel do Brasil neste.

Mudanças institucionais e financeiras também estiveram presentes na realidade do Brasil: órgãos como o Real Erário, Conselho da Fazenda, Junta do Comércio, entre outros, passaram a fazer parte do cotidiano da capital imperial. Neste sentido, Maria de Fátima Gouvêa chamou atenção para a crescente “europeização” e “metropolização” da cidade carioca, visando adequá-la ao seu novo papel de sede do Império, ao mesmo tempo em que proporcionava contato direto entre as autoridades locais, grupos econômicos e a administração

7 DIAS, Maria Odila L. da S. A interiorização da metrópole. In: _____. *A interiorização da metrópole e outros estudos*. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2005. p. 7-37.

8 Idem, p. 22.

9 “Para muito além da cessão de moradias e outras facilidades para a instalação dos recém-chegados (fenômeno fundamentalmente centrado no Rio de Janeiro), a adesão entusiasmada à nova ordem deu-se por toda a parte”. JANCÓS, István; PIMENTA, João Paulo Garrido. Peças de um mosaico (apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira 1500-2000*. São Paulo: Senac, 2000. p. 153.

régia¹⁰. Igualmente se verificou no campo fiscal: a vinda da corte, segundo Wilma Peres Costa, proporcionou grande reforma nas bases tributárias e nas formas de arrecadação até então cobradas na colônia, uma vez que, ao serem introduzidos tributos homogêneos em todas as capitanias, passou “a existir pela primeira vez uma relativa homogeneidade fiscal” no Brasil¹¹.

Dentre as alterações introduzidas, uma das principais foi a abertura comercial às nações que se conservaram em paz e harmonia com a Coroa portuguesa, decretada em janeiro de 1808. O comércio colonial, que até então se realizava exclusivamente com Portugal, passou a ser praticado, naquele primeiro momento, diretamente com as demais nações fora do bloqueio francês. O expediente adotado nos trabalhos da aduana carioca foi o mesmo que regia a alfândega grande de Lisboa, que por sua vez baseava-se, em grande parte, no foral promulgado em 1587. A tarifa geral foi fixada em 24% *ad valorem* para todas as nações e para todos os gêneros importados que dessem entrada nos portos brasileiros. A exceção se fazia aos gêneros considerados molhados – vinhos, licores, aguardentes, azeites etc. –, que foram taxados pelo dobro, ou seja, 48% *ad valorem*¹². Essa particularidade, aparentemente, foi imposta justamente para compensar o desfalque que acometeria nas rendas públicas em virtude das baixas taxas sobre a importação dos demais gêneros¹³.

¹⁰ “A vitalidade dos grupos econômicos sediados no Rio de Janeiro concorria para sua maior inserção na forma de gerir materialmente o complexo imperial como um todo”. GOUVÊA, Maria de Fátima S. Op. Cit., p. 715-719.

¹¹ COSTA, Wilma Peres. Do domínio à Nação: impasses da fiscalidade no processo de Independência. In: JANCSÓ, István. (org.). *A formação do Estado e da Nação Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2003. p. 172.

¹² Carta régia de 28 de janeiro de 1808. In: ARAUJO, José Paulo de Figueiroa Nabuco. *Legislação Brasileira ou Collecção Chronologica das Leis, Decretos, Resoluções de Consulta, Provisões, etc., etc., do Império do Brazil, desde o anno de 1808 até 1831[...]* Tomo 1. Rio de Janeiro: Typ. Imp. E Const. De J. Villeneuve e Comp., 1836. p. 1. Os direitos das embarcações nacionais, ou seja, de Portugal, foram reduzidos para 16% *ad valorem* para as mercadorias em geral e 32% para as molhadas, Cf. Decreto de 11 de junho de 1808. In: Idem, p. 25 (segue abreviado como LBCC).

¹³ ALEXANDRE, Valentim. A carta régia de 1808 e os tratados de 1810. In: OLIVEIRA, Luís Valente; RICUPERO, Rubens. (org.). *A abertura dos portos*. São Paulo: Senac, 2007. p. 111.

Especificamente a respeito da abertura dos portos, grande parte da historiografia se deteve nas relações com a principal parceira comercial de Portugal – a Inglaterra¹⁴ –, ou mesmo na análise das taxas aduaneiras e nos impactos internos e externos da abertura¹⁵. Entretanto, apesar da grande importância que a abertura dos portos adquiriu na historiografia, pouco se dedicou ao estudo das estruturas funcionais e administrativas das alfândegas, ou seja, às novas formas adotadas em seu expediente, bem como às demais contribuições incididas indiretamente sobre o comércio marítimo e que formavam o vasto rol das taxas alfandegárias, sendo estas formadas pelos tributos cobrados, especialmente sobre as embarcações, despachos e tripulações¹⁶.

Se, de certo ponto de vista, o ato da abertura dos portos foi considerado ponto de inflexão nos rumos da colônia portuguesa, configurando-se como momento basilar da suspensão do sistema colonial brasileiro¹⁷, as linhas gerais dos acontecimentos de janeiro de 1808 já estavam postas em momentos anteriores. Esse foi o argumento sustentado por José Jobson de Andrade Arruda para afirmar que “os portos brasileiros iniciaram sua abertura de modo irreversível no ano de 1800”¹⁸. Para ratificar tal argumento, Jobson Arruda verificou que, ao menos no Rio de Janeiro, onde os dados são mais evidentes, o fluxo de navios estrangeiros que adentraram seu porto cresceu constan-

14 ARRUDA, José Jobson. *Uma colônia entre dois impérios: a abertura dos portos brasileiros (1800-1808)*. Bauru: Edusc, 2008.

15 OLIVEIRA, Luís Valente; RICUPERO, Rubens. (org.). *A abertura dos portos*. São Paulo: SENAC, 2007.
ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo: Senac, 2001.

16 RAMOS, Eduardo S. “Instituições econômicas e transição fiscal em fins do período colonial (1808-1823)”. *Anais Eletrônicos do 6 Encontro Internacional de História Colonial: mundos coloniais comparados: poder, fronteiras e identidades*. Salvador: Eduneb, 2017.

17 Entre outros, essa perspectiva pode ser verificada em: NOVAIS, Fernando Antônio. Notas para o estudo do Brasil no comércio internacional do fim do século XVIII e início do século XIX (1796-1808). In: _____. *Aproximações: ensaios de História e Historiografia*. São Paulo: Cosac Naify, 2005. p. 105-125.

18 José Jobson A. Arruda. Op. Cit., p. 117.

temente ao longo dos oito anos que antecederam a abertura formal dos portos, em 1808. Assim, a carta régia assinada por dom João em Salvador deu formalidade a “uma espécie de abertura informal” que havia sido levada a cabo pela “ação devastadora dos contrabandistas” estrangeiros¹⁹.

A natureza da abertura dos portos foi modificada em 1810, quando foram estabelecidos privilégios duradouros para a principal nação aliada da Coroa portuguesa: a Inglaterra. Com os Tratados de Comércio e Navegação, assinados em fevereiro daquele mesmo ano, os produtos ingleses que dessem entrada nas alfândegas brasileiras estariam sujeitos a taxa de 15% *ad valorem* sobre o seu valor²⁰. Na prática, os ingleses passaram a desfrutar de vantagens inclusive sobre os portugueses e, se por um lado a redução da tarifa de entrada das mercadorias inglesas proporcionou diminuição do custo de vida na capital carioca, por outro constituiu-se como obstáculo ao estabelecimento de laços comerciais com outras nações²¹. Recentemente, Ângelo Carrara analisou, além do “deslocamento do centro da fiscalidade imperial portuguesa para o Rio de Janeiro”, os impactos da abertura dos portos nas contas régias. Para a alfândega do Rio de Janeiro, o rendimento em 1808 foi de 785:000\$000 réis, sendo que, no ano anterior, o rendimento total da capitania foi de 825:000\$000 réis. Já para os anos seguintes, a tendência foi de rápido crescimento das rendas, sendo que, entre 1810 e 1818, o rendimento da alfândega do Rio de Janeiro cresceu mais de 50% e os demais rendimentos ordinários mantiveram-se estáveis²².

Em 1818, alguns anos após a elevação do Brasil à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves, pela necessidade “de aumentar as rendas do Estado que pela redução dos direitos das alfândegas

19 *Ibidem*, p.15.

20 Tratados de 19 de fevereiro de 1810. In: LBCC, t. I, p. 240-251.

21 ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. Cit.*, p. 164.

22 CARRARA, Ângelo A. *Fiscalidade e finanças do Estado brasileiro, 1808-1889*. Tese (Livre Docência) – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016. p. 55 e 63.

tenham diminuído”, novas taxas foram criadas, incidindo, especialmente, sobre o comércio de importação. Ao mesmo tempo, os direitos de entrada dos produtos portugueses foram equiparados aos dos ingleses, ou seja, 15% *ad valorem*²³.

Ainda do ponto de vista econômico e, novamente, em relação à fiscalidade, a nova configuração implementada com a emergência do Rio de Janeiro como capital do Império português, na visão de Marcia Eckert, significou um aumento do poder extrativo do Estado, seja na ampliação do rol de atividades tributadas ou mesmo nas novas associações e oportunidades para as elites locais²⁴. A fiscalidade, em grande parte devota do período colonial, foi dotada de um novo sentido: centralizada no Rio de Janeiro, seria estimulada pelas novas necessidades políticas e administrativas do Império português²⁵. À parte as mudanças implementadas pela vinda da corte, segundo Marcia Eckert e Wilma Costa, a administração fiscal não foi completamente alterada, pois manter-se-iam traços fundamentais da prática colonial: pouca relação entre as partes do território brasileiro, “um Estado cujo exercício de poder dependia da associação com o poder privado,

23 Alvará de 25 de abril de 1818. In: LBCC, t. II, p. 319. Foram realizadas as seguintes alterações tributárias: inicialmente, revogaram-se, pelo período de 20 anos, quaisquer inserções existentes; os vinhos, aguardentes, licores e azeites de produção estrangeiras tiveram direitos elevados; cada escravo novo pagaria direito adicional de entrada no valor de 9\$600 réis – sendo que desses \$600 réis destinados às despesas da Intendência-Geral da Polícia, 4\$500 réis para o Erário Régio e Juntas da Fazenda e 4\$500 para o Banco do Brasil, que deveria aplicar seu rendimento na colonização estrangeira; o charque para exportação, reexportação ou baldeação, transportado em navio estrangeiro, passou a pagar \$600 réis por arroba (quando em navio nacional pagava \$200 réis); o transporte de ouro, prata, diamantes, pedras preciosas e moedas foi tarifado em 2%; todos os gêneros, os quais não estava “imposto determinado subsídio ou direito de saída”, pagariam 2% do consulado de saída – isentando os gêneros de pagar o tributo quando reexportados no Porto ou em Lisboa; as mercadorias de produção, pesca, manufatura ou indústria de Portugal e Algarve que não estavam isentas por alguma lei e, quando transportada em embarcações nacionais, gozariam de 5% de abatimento dos direitos de entrada; , por fim, as embarcações estrangeiras estariam sujeitas aos mesmos direitos das nacionais.

24 MIRANDA, Márcia Eckert. *A estalagem e o Império: crise do antigo regime, fiscalidade e fronteira na província de São Pedro (1808-1831)*. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 115-118.

25 COSTA, Wilma P.; MIRANDA, Márcia E. Entre senhores e o Império: transformações fiscais na formação do Estado brasileiro, 1808-1840. *Revista Illes i Imperis*, Barcelona, n. 13, 2010, p. 95.

uma administração fiscal descentralizada e um sistema de tributos fragmentado e heterogêneo”²⁶.

A passagem do status colonial ao de nação independente, além da continuidade dinástica, assinalou a continuidade, sob nova dinâmica, das estruturas fiscais do período joanino. Wilma Peres Costa, ao analisar essa passagem, verificou que tal fato estimulou “transformação conflitiva” ao longo do primeiro reinado, marcado, sobretudo, pela resistência “ao movimento de extração do novo centro político”²⁷. Nesse sentido, as mudanças institucionais e fiscais inauguradas com a transferência da corte para o Brasil e aprofundadas nos momentos posteriores, bem como as resistências ao novo centro de taxaço, foram características basilares do desenvolvimento tributário verificado no período imperial, especialmente nos momentos imediatamente posteriores à Independência.

2. As primeiras iniciativas do Império brasileiro na organização fiscal e alfandegária

Com as finanças em estado precário desde a vinda da família real para o Rio de Janeiro e agravado pela constante depreciação das contas públicas nos anos finais da década de 1820, especialmente pelos eventos que marcaram a convocação das Cortes Constituintes e pelo retorno de dom João VI à Portugal, Pedro de Alcântara, no cargo de príncipe regente do Brasil, tratou de organizar minimamente seu governo: nomeou seus ministros²⁸, criou o cargo de ministro e secretário dos Negócios da Fazenda separado da secretaria dos Negócios do

26 *Idem*, p. 97-99.

27 COSTA, Wilma Peres. *Do Domínio...* Op. Cit., p. 180-181.

28 Os ministros nomeados por dom Pedro foram os seguintes: dom Diogo de Menezes (conde de Louzã) na secretaria da Fazenda; Pedro Alves Diniz na secretaria do Reino e Estrangeiros; Carlos Frederico de Caula na secretaria da Guerra; Manuel Antônio Farinha na secretaria da Marinha. Decreto de 05 de junho de 1821. In: LBCC, t. III, p. 196.

Brasil²⁹, procurou diminuir os gastos da administração pública³⁰, entre outras medidas. Da mesma forma, tratou de dotar as instituições régias de ares mais modernos para, assim, se adequar ao “sistema constitucional”. O antigo Real Erário passaria a se chamar Tesouro Público e Real Fazenda chamar-se-ia Fazenda Pública³¹.

Após a proclamação da Independência em 1822, a estrutura tributária e alfandegária não foi imediatamente revista. Contudo, dadas as especificidades da economia brasileira, majoritariamente baseada no comércio e na produção agrário-exportadora, desde os primeiros momentos de Estado independente, as atenções estiveram voltadas à principal fonte de receitas do governo: as alfândegas³².

Nesse contexto, as alterações alfandegárias encontradas nos primeiros anos do pós-independência tiveram como eixo central dois aspectos específicos: agilizar as entradas e saídas das mercadorias e

29 Mesmo separada da secretaria dos Negócios do Brasil não houve estrutura própria da secretaria da Fazenda, suas atribuições se confundiam com as do Tesouro, Cf. BARCELOS, Fábio Campos. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. p. 30-31.

30 Por meio de dois decretos de 31 de outubro de 1821 dom Pedro tratou de diminuir os salários de seus ministros e os valores das pensões. A justificativa se explicaria pelas circunstâncias “das rendas públicas em que se faz indispensável a economia mais severa” e ainda de que não seria possível, pelo estado do Tesouro, “pagar-se por inteiro todas as pensões”. Decreto de 31 de outubro de 1821. In: LBCC, t. III, p. 235.

31 “Manda que o Erário Régio se denomine Thesouro Público do Rio de Janeiro”. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Collecção das Leis do Império do Brazil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1874, pt. III, p. 43. (Doravante, CLB). Nesse mesmo período, os governos provinciais passaram a ser administrados pelas Juntas Provisórias. Sobre a relação dessas Juntas com o Tesouro Público, bem como a atuação da Junta da Fazenda na nova realidade constitucional brasileira, Cf. CHAVES, Cláudia Maria das Graças. The regional powers and the political construction of space: the complex jurisdictions of the treasury administration in Brazil between 1821 and 1823. *Revista Almanack*, Guarulhos, n. 18, 2018, p. 215-247. Sobre o funcionamento e atuação das Juntas da Fazenda, Cf. *Idem*. “A administração fazendária na América portuguesa: a Junta da Real Fazenda e a política fiscal ultramarina nas Minas Gerais”. *Revista Almanack*, Guarulhos, n. 5, p. 81-96, 2013.

32 Aspectos iniciais sobre as finanças e a fiscalidade no período foram abordados em: RAMOS, Eduardo S. “Instituições econômicas e transição fiscal em fins do período colonial (1808-1823)”. Anais Eletrônicos do 6 Encontro Internacional de História Colonial: mundos coloniais comparados: poder, fronteiras e identidades. Salvador: EDUNEB, 2017.

coibir os extravios e fraudes na arrecadação. As instruções e normatizações com essa finalidade são abundantes na legislação da época: em maio de 1823, o então secretário da Fazenda, Martim Francisco Ribeiro de Andrada, expressando a preocupação do Imperador com os extravios e fraudes ocorridos no Rio de Janeiro, determinou que o juiz da alfândega atentasse para as entradas das embarcações no porto da corte, exigindo que essas se apresentassem em até oito dias à mesa grande da alfândega, devendo entregar lista de todas as mercadorias transportadas nos navios, contando com informações detalhadas sobre a quantidade, qualidade e destino, sendo essa lista assinada pelo comandante da embarcação e pelo responsável na alfândega³³. Tais instruções muito provavelmente não obtiveram o resultado esperado, uma vez que, no intervalo de pouco mais de um ano, novas providências foram tomadas para sanar os mesmos problemas: sob o comando de Mariano José Pereira da Fonseca (futuro marquês de Maricá), a secretaria de Estado da Fazenda novamente ordenou ao juiz da alfândega que todas as embarcações que entrassem no porto da capital teriam sua carga vistoriada, entretanto, nesse caso, a vistoria seria realizada a bordo do navio pelos oficiais da alfândega que, após consultarem seu livro de carga, procurariam possíveis contrabandos. A mesma portaria tomou outras providências em relação ao funcionamento das descargas e saídas das mercadorias, seja para o comércio local ou mesmo para reexportação³⁴.

Ainda em 1823, outra iniciativa foi no sentido de organizar a arrecadação tributária do Governo Geral, contudo, dessa vez no que diz respeito aos impostos internos: a instalação da Mesa das Diversas Rendas Nacionais. Alojada no local da Mesa do Consulado, que deixou de fazer parte da alfândega, o novo órgão ficou subordinado diretamente ao presidente do Tesouro Público (secretário da Fazenda) e contava com regras e expediente próprio. Seu quadro de funcionários era composto por um administrador, indicado diretamente

33 Portaria de 28 de maio de 1823, In: LBCC, t. IV, p. 71.

34 Portaria de 10 de dezembro de 1824, In: *Idem*, p. 374.

pelo presidente do Tesouro e responsável por todos os negócios da repartição; um escrivão e um tesoureiro; escriturários, amanuenses, guardas e agentes. Os últimos estavam diretamente relacionados à arrecadação dos tributos e inspeção dos contribuintes: comparecendo aos trapiches a fim de verificar as quantidades de aguardente recebida e despachada; listando os botequins e tabernas sujeitos ao imposto; e presentes nos distritos e freguesias da província, de forma a fiscalizar junto aos produtores a quantidade de aguardente fabricada e despachada³⁵.

A organização da Mesa das Diversas Rendas na corte pode ser entendida como um dos primeiros passos na direção de organizar instituições fiscais centralizadas para a arrecadação, fiscalização e escrituração de diversos impostos. A nova repartição concentrava impostos antes dispersos em diferentes repartições e, ao mesmo tempo, emergia como complexa instituição tributária ligada diretamente ao Tesouro. Sua fundação, apesar de inicialmente restrita à capital, segundo Mircea Buescu, demonstrou “o empenho crescente em estruturar de forma unitária e sob fiscalização hierárquica a manipulação dos dinheiros públicos”³⁶. Tal característica se apresentou, entre outros exemplos, pelo crescente controle da mesa nas atividades relacionadas aos trapiches, sobretudo pela atuação dos agentes que, entre outras funções, deveriam listar todos os postos de venda de aguardente, relacionar a cachaça que desse entrada e saída dos trapiches e verificar a descarga e despacho da aguardente recebida na corte por via marítima³⁷.

Se, aparentemente, com reformas implementadas na alfândega em 1823, o problema com a chegada das embarcações e a conferência da sua carga havia sido resolvido, os problemas com os extravios e fraudes continuaram no despacho das mercadorias para o comércio

35 Portaria de 07 de maio de 1823. In: Idem, p. 59.

36 BUESCU, Mircea. *História Administrativa do Brasil*. Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império. Brasília: FUNCEP, 1984. p. 13-14.

37 CRUZ, Maria Cecília Velasco. O porto do Rio de Janeiro no século XIX: uma realidade de muitas faces. *Revista Tempo*, Niterói, v. 4, n. 8, p. 130, 1999.

na corte. Com a intenção de resolver tal embaraço e evitar que os gêneros importados saíssem sem ter seus respectivos direitos arrecadados pela terceira vez, o ministro e secretário da Fazenda, Manoel Jacinto Nogueira da Gama (visconde e futuro marquês de Baependi), colocou em prática sua iniciativa organizacional: as novas regras tinham como foco a saída dos gêneros dos armazéns e os recibos emitidos em cada etapa até o despacho final, explicando de forma minuciosa a atuação de cada funcionário ao longo do processo de despacho das mercadorias. Quanto à arrecadação dos direitos, deveria ser realizada após a saída dos armazéns e condução à mesa de abertura, sendo encaminhada por seu feitor à mesa grande, onde seus tributos eram calculados e recolhidos pelo tesoureiro, emitindo os respectivos recibos³⁸. Dois anos depois, após “a experiência [ter] mostrado certos inconvenientes práticos na execução de alguns artigos da portaria de 19 de abril de 1826”, algumas das instruções do despacho alfandegário foram alteradas: reforçava-se a necessidade de verificar o armazém ou trapiche de origem dos despachos, assim como para as quantidades declaradas e verificadas na contagem e pesagem dos gêneros. As embarcações que entrassem na alfândega seriam lançadas em ordem numérica, detalhando seu manifesto, origem, data de entrada etc. e, por fim, ficou proibido que num mesmo bilhete fossem lançadas informações de duas ou mais embarcações, sendo tais bilhetes detalhados da melhor forma possível³⁹. Não contente com as provisões tomadas, e “em consideração ao parecer da comissão [...] que nomeei para examinar se o expediente da alfândega dessa corte sofria ou não algum embaraço”, o Imperador ordenou que algumas das regras adotadas em janeiro fossem alteradas: os bilhetes poderiam ser emitidos para mais de uma embarcação – desde que fossem do mesmo dono –, sendo estes preparados anteriormente. Outras normas foram adota-

38 Portaria de 19 de abril de 1826, In: LBCC, t. V, p. 266.

39 Provisão de 3 de janeiro de 1828, In: LBCC, t. VI, p. 156.

das para a abertura das fazendas, estabelecendo-se um limite máximo de três dias para sua averiguação⁴⁰.

Os problemas com os extravios e os “escandalosos abusos” não se limitavam à capital fluminense, pois em Pernambuco foi verificada igual situação. No caso pernambucano, a culpa estaria a cargo da negligência de alguns funcionários no exercício de suas funções. Para resolver tal situação e garantir a “exata arrecadação dos direitos nacionais”, mandou-se que o Presidente de Província realizasse um minucioso exame dos procedimentos empreendidos pelos ditos funcionários, colocando em prática as melhorias que estivessem ao seu alcance e submetendo ao Governo Geral aquelas que dependiam do aval régio⁴¹. Para além de Pernambuco, alguns problemas acometiam a totalidade das alfândegas do Reino, como verificou-se na emissão de guias falsas ou insuficientes para os gêneros transportados entre províncias, provocando danos “à boa fiscalização e arrecadação dos direitos nacionais”. Para evitar problemas na arrecadação, medidas foram tomadas, em janeiro de 1829. Exigia-se dos despachantes: listas detalhadas das mercadorias a serem despachadas, suas características, volumes, marcas etc., as quais, posteriormente, seriam anexadas à guia de despacho e, após serem duplicadas e lançadas nos livros de controle, seriam remetidas por correio ao local de destino da embarcação. As mesmas instruções chamavam a atenção das Juntas da Fazenda, para evitar “quaisquer abusos ou desleixos que possam haver da parte dos oficiais das alfândegas”, emitindo em anexo os modelos de guias que se deviam adotar nos despachos⁴². Tal situação expôs a tentativa do Governo Geral de introduzir certa homogeneidade nas formas de despacho das diferentes alfândegas do Império. Mesmo contando com caráter provisório, “enquanto não forem adotadas em novo foral, mais amplas e seguras medidas”, essas deter-

40 Aviso de 25 de fevereiro 1828, In: Idem, p. 181.

41 Portaria de 18 de julho de 1825, In: LBCC, t. V, p. 116.

42 Resolução de 31 de janeiro de 1829, In: LBCC, t. VII, p. 22.

minações eram, em grande parte, baseadas na experiência e prática verificada na corte.

As instruções confeccionadas na corte e adotadas para o funcionamento das alfândegas nas demais províncias ajudam a demonstrar a constante ingerência e a necessidade do Governo Geral de adotar certa homogeneidade no seu expediente. As receitas provenientes das alfândegas constituíam recursos imprescindíveis para a manutenção da burocracia régia; assim, as normas possuíam certo didatismo em suas instruções: determinavam o passo a passo a ser seguido pelos funcionários, o controle das mercadorias que entravam nos armazéns, os livros e recibos dos donos das mercadorias, as formas de escrituração e até mesmo os imprevistos que poderiam ocorrer em cada etapa. Evidentemente, medir a efetivação de tais normas não é tarefa simples, pois as resistências à fiscalidade perpassavam diversos grupos da sociedade brasileira, em especial aqueles ligados ao comércio e à produção agrícola de exportação, que estavam diretamente ligados às mudanças na estrutura alfandegária⁴³. Entretanto, alguns exemplos são elucidativos das formas de resistência e efetiva execução das normas no período imediatamente analisado, seja na fiscalidade ou mesmo na institucionalização normativa.

O primeiro teve como protagonistas vários negociantes nacionais e estrangeiros da praça comercial do Rio de Janeiro. Os comerciantes protestavam pelo fato do Conselho da Fazenda não os ter consultado sobre a arrematação do contrato das capatazias, deixando que tais negócios fossem resolvidos por indivíduos “que não são negociantes, ou se o são, nada despacham”, os quais haviam estabelecido preços acima dos praticados para a estiva e se ofereciam para administrar o negócio no lugar dos arrematantes. Ao resolver o assunto, após consultar o arrematante Thomaz Soares de Andrade e o juiz da alfândega, o Conselho afirmou taxativamente que os suplicantes “não têm razão alguma de queixa”, uma vez que o contrato foi posto em praça

43 CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 286.

pública e que não cabe ouvir qualquer um sobre suas decisões. Da mesma forma, caso tivessem interesse no contrato, ter-se-iam manifestado enquanto estivesse em aberto e não após ser celebrado entre as partes⁴⁴.

Outro caso, também na corte e mais elucidativo das questões anteriormente tratadas, envolveu alguns comerciantes ingleses que reclamavam sobre a falta de justiça nas alfândegas, em especial referente a direitos aduaneiros pagos em excesso, dos quais repetidamente lhes foi negada a restituição. A resposta foi assumida pelo juiz da alfândega e ratificada pelo Conselho da Fazenda e pelo Imperador, deixando claro que o requerimento não tinha fundamento: requisitados em comprovar os referidos excessos não apresentaram os comprovantes, submetendo outro requerimento à instância superior. Somava-se o fato de que o manifesto da carga apresentado, “mal e indevidamente feito”, havia sido confeccionado posteriormente ao desembarque “sem julgamento de autoridade alguma legítima” e que, no mesmo navio, após vistoria dos oficiais, se constatou a ausência do carregamento de sal e batatas, não tendo os comerciantes formalizado justificativa “na forma da lei” sobre os gêneros ausentes⁴⁵.

Por fim, mas não menos significativo, outro exemplo envolveu dois negociantes alemães, Carlos Hendrichs e Carlos H. Melchert, que reclamavam da pauta estabelecida para as genebras de Hamburgo (espécie de gim fabricado nos Países Baixos). Esperando pagar 24% como supunham pela nova pauta, tiveram seus gêneros taxados pela pauta antiga, o que foi justificado pelo fato da nova pauta ser restrita a alguns países. Entretanto, uma hora após o despacho chegou nova portaria, a qual estendia a pauta às demais nações, levando os negociantes a reclamarem sobre os direitos pagos em excesso. Tendo o juiz da alfândega negado qualquer reclamação, recorreram ao Imperador, alegando que o juiz havia permitido, no mesmo dia, um comerciante inglês despachar pela nova pauta, na suposição de

44 Resolução de 06 de abril de 1825. In: LBCC, t. V, p. 62.

45 Resolução de 31 de maio de 1825. In: *Idem*, p. 90.

que ela seria estendida a todas as nações. Ao responder o Conselho, o juiz confirmou o relato dos negociantes alemães: realmente havia despachado pela pauta antiga e permitiu o inglês pagar pela nova pauta, entretanto, “os suplicantes calão ou ignoram que isto foi por engano”. Sendo assim, seu requerimento não procederia, dado não ser retroativa a portaria e, se contrário fosse e “se os suplicantes obtiverem deferimento, dever-se-á igualmente restituir aos mais que despacharam nesse dia”, argumento com o qual concordam tanto o Conselho como o Imperador⁴⁶.

Outra forma de verificar a efetividade de tais normas está ligada aos valores arrecadados no período em questão. Após a abertura dos portos, em 1808, os rendimentos alfandegários seguiram em estagnação até o fim das Guerras Napoleônicas. Ao final desse período, a tendência foi claramente de alta, alcançado quase dois mil-réis, ou seja, dois contos de réis em 1819⁴⁷. Em 1822, as rendas aduaneiras, somados os direitos de importação e dos vinhos, não alcançaram a faixa dos mil-réis; foram arrecadados, precisamente, 988:241\$304 réis naquele ano⁴⁸, um claro declínio em relação ao visto no período joanino. No ano seguinte, paralelamente às primeiras normativas de adequação das alfândegas, os rendimentos apresentaram, novamente, significativa alta, estabilizando na casa dos dois mil-réis, entre 1824 e 1827⁴⁹. Entretanto, o grande salto dos rendimentos alfandegários foi verificado a partir de 1828, ano em que se encerravam os conflitos no Prata e, como veremos a seguir, marcou grandes reformas na administração alfandegária. Os valores arrecadados para o

46 Resolução de 10 de dezembro de 1827. In: LBCC, t. VI, p. 145.

47 O rendimento em 1819 foi de 1.976:528\$046 réis e, em 1820, de 1.714:762\$250. CARRARA, Ângelo Alves. Reconfiguração da tributação brasileira no contexto das Guerras Napoleônicas. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas/Anuario de Historia de América Latina*, n. 48, p. 13-30, dez. 2011.

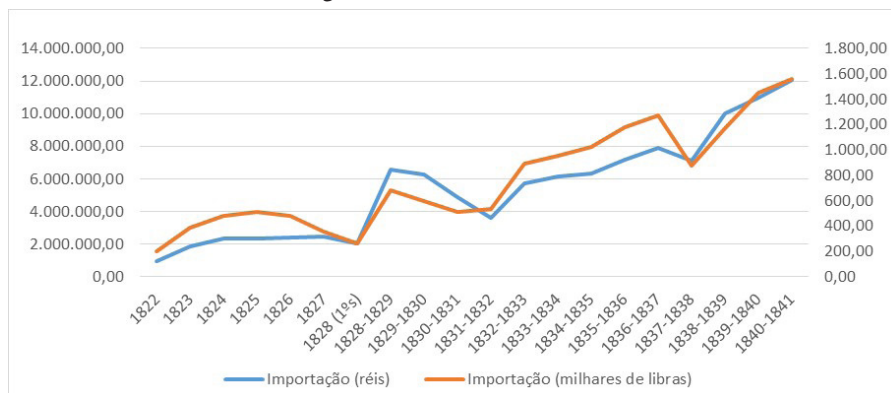
48 BRASIL. Ministério da Fazenda. *Demonstração da Receita e Despesa do Thesouro Publico do Rio de Janeiro em todo o Anno de 1822*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1822.

49 Os valores foram: em 1823, 1.851:100\$959 réis; em 1824, 2.380:235\$875 réis; em 1825, 2.365:048\$644 réis; em 1826, 2.400:000\$000 réis; e, em 1827, 2.450:089\$817 réis. In: BRASIL. Ministério da Agricultura. Indústria e Comercio. Diretoria do Serviço de Estatística. *Quadros Synopticos da receita e despesa do Brazil*: período de 1822 a 1913. Rio de Janeiro: Tip. Ministério da Agricultura, 1914. p. 14-15.

ano fiscal de 1828-1829 alcançaram a cifra de 8.636:228\$429 réis⁵⁰, em clara indicação de que, mesmo que não tenha sido o fator único, as reformas implementadas pelo Governo Geral contribuíram positivamente para o incremento das receitas do Império, acompanhando a tendência secular de crescimento da economia brasileira⁵¹. Mesmo quando os valores são deflacionados em libras esterlinas (no eixo à direita), descontando a inflação do período, ainda assim a tendência geral dos rendimentos alfandegários foi de alta. O gráfico abaixo expõe tal crescimento em perspectiva mais ampla⁵²:

Gráfico 1

Rendimentos alfandegários entre os anos de 1822 e 1841 (em réis e libras)



Após a reabertura do parlamento, em 1826, especialmente pela ação da Câmara dos Deputados, foi orquestrada mudança significativa nas questões fiscais e financeiras do Império: as esferas da administração e da responsabilidade sobre a taxaço não poderiam mais ser elaboradas sem o consentimento daqueles que representavam a

50 Somado valor de 2.036:305\$057 réis referente ao primeiro semestre de 1828. In: *Ibidem*.

51 CARRARA, Ângelo A. A reconfiguração...Op. Cit., p. 25.

52 Para os valores anuais e fontes, Cf. Anexo I.

nação. Sendo assim, algumas das decisões a respeito do aparato fiscal ficaram a cargo da Assembleia Geral Legislativa, não obstante grande parte das normativas e instruções de arrecadação continuar nas mãos do Executivo, em especial no que tange o assunto ora abordado na Secretaria dos Negócios da Fazenda. O arranjo das políticas tributárias passa, então, a operar em ténue e tensa relação entre o Legislativo e o Executivo, demarcando interesses político-econômicos distintos e, por vezes, conflitantes. Ao passo que o Executivo, principal agente do Governo Geral, buscou garantir a manutenção da corte como centro de decisões, as propostas empenhadas no Legislativo, em especial na Câmara dos Deputados, procuraram dotar as províncias de participação nos trâmites econômicos do Império.

Dentro desse quadro, uma das primeiras iniciativas da Assembleia Geral no que tange à administração alfandegária dizia respeito, essencialmente, à sua forma de arrecadação: decretava-se que, por uma única vez e pelo período de três anos, metade dos direitos de entrada, baldeação, reexportação e de saída seria arrematada em praça pública. O lance mínimo seria calculado tendo como base a arrecadação do triênio antecedente, acrescida de 10%, ficando excluídos os direitos sobre o comércio de escravos. A forma de arrecadação e a estrutura alfandegária continuariam semelhantes à vigente e os contratadores receberiam a metade correspondente em cada mês, na boca do cofre, após abatida a cota para pagamento da Fazenda⁵³. A partir de então, as responsabilidades pela normatização e regulamentação de tais contratos ficariam a cargo do Conselho da Fazenda, sendo a primeira delas o cálculo do valor mínimo a ser ofertado para o arremate. Superadas algumas divergências internas, a soma final foi apresentada para a alfândega da corte na cifra de 3.297:327\$227 réis⁵⁴.

53 Carta de Lei de 27 de outubro de 1827, In: LBCC, t. VI, p. 103.

54 Resolução de 28 de janeiro de 1828, In: *Idem*, p. 170. As províncias que realizaram contratos de arrematação foram: Bahia, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Paraíba e São Paulo. A alfândega da Corte chegou a contar com três ofertas para arrematação, entretanto, pela ação da secretaria da Fazenda, não chegou a ser arrematada. Cf. BRASIL. Mi-

A arrematação dos meios direitos alfandegários, no que diz respeito às formas de arrecadação tributária no primeiro reinado, evidenciou o embate entre diferentes projetos político-econômicos. Se, por um lado, a forma planejada, como salientou Wilma Peres Costa, trazia resquícios do Antigo Regime⁵⁵, não se deve deixar de levar em conta a possibilidade de garantir ao Estado, de forma rápida e segura, fluxo contínuo de numerário para suas despesas. Outro ponto importante que deve ser destacado quanto a esse episódio se deu pelo fato da alfândega da corte – a principal em volume de arrecadação – não ter sido arrematada pela ação do Executivo. Nesse sentido, a manutenção do controle direto do Governo Geral se deu pelo fato de que adotar um sistema de contratos significaria abrir mão da administração direta do expediente alfandegário, uma vez que – como de fato ocorreu nas províncias – os contratadores, pelos seus espaços de origem ou atuação, estariam mais inclinados aos interesses locais. A aprovação do projeto pode ser entendida como o resultado da negociação dentro dos quadros do Império: cedia-se parte da administração nas províncias – uma única vez e metade dos direitos – e garantiam-se as receitas pretendidas e necessárias ao Governo Geral.

Ciente da necessidade de reformar a estrutura das alfândegas e garantir o controle de sua administração, em maio de 1828 foram convocadas, pelo secretário da Fazenda Miguel Calmon du Pin e Almeida e com anuência do Imperador, duas comissões encarregadas de reformular as regras aduaneiras. Composta por sete membros⁵⁶, a primeira delas, incumbida da tarefa “urgente [de] reformar o antigo foral que se acha em vigor nas alfândegas deste Império”, de-

nistério da Fazenda. *Relatório do Ministro e Secretário do Estado dos Negócios da Fazenda* (José Inácio Borges) ano de 1830, apresentado na sessão de 1831. Rio de Janeiro: Tip. Gueffier e C, 1831. p. 5.

55 COSTA, Wilma Peres. *Do Domínio...* Op. Cit., p. 184.

56 A Comissão foi presidida pelo ministro e secretário da Fazenda, Miguel Calmon du Pin e Almeida (futuro Marquês de Abrantes), e tinha como membros efetivos: João Rodrigues Pereira de Almeida (futuro Barão de Ubá), comerciante de grosso e Conselheiro Real; José Antônio Lisboa, da Junta do Comércio; Antônio Geraldo Curado de Menezes, juiz da alfândega; Luiz de Menezes Vasconcellos Drummond, administrador da alfândega; Antônio de Castro Alvares, escrivão do Consulado; José Ferreira dos Santos, negociante; Domingos Carvalho de Sá, também negociante.

veria apresentar um relatório sobre o estado do comércio e sobre o método mais simples e seguro para arrecadação e fiscalização das rendas régias⁵⁷. A outra comissão ficou responsável por reexaminar os preços dos gêneros importados, fixando pauta geral para todas as províncias do Império. Para isso, nomeou-se 24 membros, divididos em oito sessões, representando cada ramo do comércio que, reunidos semanalmente no Tesouro Público, tinham como tarefa apresentar os resultados ao Imperador o mais breve possível⁵⁸. Apesar de não se ter notícia de que tais trabalhos obtiveram algum resultado – pelo menos nada consta na legislação da época –, tais iniciativas demonstram que o executivo e, em parte, o moderador estavam conscientes da necessidade de tomar a frente na regulamentação geral das aduanas brasileiras. Nesse mesmo ano, o secretário da Fazenda, em seu relatório sobre o ano de 1827, justificou a nomeação da comissão para redigir o novo regulamento, bem como a nova pauta pela ineficiência das normas em vigor, baseadas em “um regulamento feito há dois séculos e meio”. Além do mais, apontava que a escrituração da alfândega se constituía em problema a ser resolvido, entretanto, “sem um novo regulamento, que simplifique o número dos empregados [da alfândega] e lhes deem bons ordenados, não haverá melhoramento ou reforma que tanto desejamos”⁵⁹.

Outra alteração crucial nas aduanas brasileiras dizia respeito diretamente às taxas de importação. Conforme dito anteriormente, até 1828 as taxas de importação estavam fixadas em duas categorias: 24% *ad valorem* para a maioria das nações e 15% para as privilegiadas⁶⁰.

57 Decreto de nº 2, de 2 de maio de 1828. In: LBCC, t. VI, p. 207.

58 Decreto de 2 de maio de 1828. In: Idem, p. 201.

59 BRASIL. Ministério da Fazenda. *Documento com que instituiu o seu relatório... A Assembleia Geral Legislativa do Império do Brasil na sessão de 1828: conta da receita e despeza do anno de 1827...* Rio de Janeiro: Typ. Imperial e Nacional, 1828.

60 Pagavam a taxa reduzida até então: Inglaterra (desde 1808); Portugal (interrompida em 1822 e retomada em 1825); França (1826); Áustria, Prússia e Cidades Hanseáticas (1827); Dinamarca, Países Baixos e Estados Unidos (1828). Também os produtos importados da Ásia, transportados por qualquer embarcação, a partir de 27 de novembro de 1827. Cf. Carta de Lei de 27 de novembro de 1827. In: LBCC, t. VI, p. 126.

Essa situação foi alterada em setembro de 1828 por meio de decreto da Assembleia Geral, que figurou como crítica ao Governo Geral pelo estabelecimento de tratados de taxas privilegiadas, foi ampliada a taxa de 15% para todos os gêneros importados⁶¹; e os direitos de baldeação e reexportação – tanto aqueles realizados por embarcações nacionais quanto por estrangeiras –, foram reduzidos a 2% sobre o valor das mercadorias⁶². Quanto à redução dos direitos, o secretário da Fazenda (José Ignácio Borges) informou, em seu relatório do ano de 1830, que havia sido constatado aumento em suas rendas: no caso, a menção se deu aos direitos de reexportação e baldeação; entretanto, tal afirmação pode ser estendida aos direitos de entrada, uma vez que, em suas palavras: “fato que demonstra a verdade sabida de que em economia política dois e dois não fazem quatro, por aqui se vê que diminuindo-se o direito aumentou a renda”. Sobre a organização administrativa da alfândega, o ministro foi mais enfático: os problemas enfrentados na aduana seriam reflexo direto do antigo foral de Lisboa, somado às inúmeras ordens e resoluções emitidas no ínterim. Para garantir o “progresso da civilização, indústria e comércio” sendo “o primeiro passo que se convém dar nessa repartição, é organizá-la com um novo foral”, informando que o projeto para a reforma já se encontrava a caminho da Comissão da Fazenda da Câmara dos Deputados⁶³.

3. As reformas da década de 1830 e a definição dos espaços de arrecadação fiscal

As linhas gerais da política econômica brasileira, sobretudo pela atuação do Parlamento, foram substancialmente alteradas com os

61 Carta de Lei de 24 de setembro de 1828. In: Idem, p. 296.

62 Carta de Lei de 25 de setembro de 1828. In: Idem, p. 297.

63 BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro da Fazenda (José Ignácio Borges) do ano de 1830 apresentado na sessão de 1831*. Rio de Janeiro: Typ. De Gueffier e C., 1831. p. 7, 10-11.

acontecimentos acometidos no dia 7 de abril de 1831. Naquele dia, após pressão de diversos grupos, o então Imperador, dom Pedro I, abdicou o título máximo da monarquia em favor de seu filho, Pedro, ainda menor de idade. Nesse período, em grande parte iniciadas nos anos anteriores, importantes alterações foram introduzidas nos aspectos econômicos-institucionais da monarquia brasileira. Entre elas, destacam-se a liquidação e a discussão da criação do novo Banco do Brasil⁶⁴ – e as consequentes reformas do meio circulante – e a reforma do Tesouro Nacional e seus órgãos adjacentes⁶⁵.

Quanto a este último, no final de 1831, durante a regência trina permanente, foi determinada extinção do “atual Erário”, ou seja, do Tesouro Nacional, do Conselho da Fazenda e das Juntas da Fazenda provinciais. As atribuições do Conselho da Fazenda passariam para os juízes territoriais e para o procurador fiscal. No caso do Tesouro Nacional e das Juntas, foram refundadas como Tribunal do Tesouro Público Nacional e tesourarias provinciais, respectivamente. Relativamente ao Tribunal do Tesouro, órgão central sediado na corte, caberia “a suprema direção e fiscalização da receita e despesa nacional, inspecionando a arrecadação, distribuição e contabilidade de todas as rendas públicas”. Trataria da administração dos bens públicos, das contas de todas as repartições que despendiam dinheiro da nação e de seus funcionários; propondo condições e fiscalizando os empréstimos, os arremates de contratos e a legislação referente a Fazenda Nacional.

No tocante às tesourarias provinciais, estas seriam encarregadas da “administração, arrecadação, distribuição, contabilidade e fiscalização de todas as rendas públicas da província”. Não teriam autonomia quanto a suas receitas ou despesas, ambas necessitariam do aval do Tesouro para serem executadas. A direção ficou a cargo do inspe-

64 Cf. GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. Primeiras experiências e aprendizados. In: _____. *O banco da Ordem: políticas e finanças no Império brasileiro (1853-1866)*. São Paulo: Alameda, 2015.

65 Cf. AIDAR, Bruno. A reforma do Tesouro Nacional e os liberais moderados. In: RIBEIRO, Gladys Sabina; CAMPOS, Adriana Pereira. *Histórias sobre o Brasil no Oitocentos*. São Paulo: Alameda, 2016.

tor da Fazenda que, além de fiscalizar, administrar, distribuir e contabilizar a arrecadação das rendas provinciais, garantindo a comunicação entre a tesouraria e o Tesouro e a execução das ordens emitidas pelo último, asseguraria assistência e informações quanto a assuntos fazendários, presidentes de província e conselhos provinciais. O corpo principal de funcionários contaria com contador, procurador fiscal e tesoureiro: os dois primeiros atuariam de forma análoga àquela exercida na corte e ao tesoureiro foi designada a responsabilidade de “receber, guardar e distribuir todas as rendas públicas que forem arrecadas na província”, sempre prestando contas ao inspetor⁶⁶.

Adequar a arrecadação das alfândegas às necessidades do Estado Imperial brasileiro permanecia como questão pendente. Desta forma, em 1832, em meio às chamadas Reformas Liberais da década de 1830 e em consonância com a reforma do Tesouro, sob o ministério de Bernardo Pereira de Vasconcelos, foi aprovado o primeiro regulamento geral para as alfândegas do Império do Brasil. Em princípio restrito ao Rio de Janeiro, reunia em linguagem atualizada grande parte das normas e decretos promulgados ao longo do primeiro reinado e em vigor à época, sobretudo em seus artigos referentes aos despachos marítimos e à ancoragem das embarcações. Determinava que as mercadorias importadas somente poderiam adentrar naqueles portos em que houvesse alfândegas e, somente após os direitos serem recolhidos, seria permitido que as embarcações seguissem para outros portos. Quanto à arrecadação das rendas, apesar de não contar com seção específica, é possível identificar indicações indiretas, em especial na forma como se deviam proceder nos desembarques e nas saídas, assim como a postura a ser adotada na confecção das guias e bilhetes. Os valores de base para arrecadação dos direitos das mercadorias importadas seguiam o modelo das pautas elaboradas na capital por comissão “de negociantes e artistas probos e hábeis” no-

66 “Carta de lei pela qual Vossa Magestade Imperial manda executar o decreto da Assembleia Geral, que houve por bem sancionar, que extingue o actual Thesouro Nacional, Conselho da Fazenda, e Juntas das Províncias, creando o Tribunal do Thesouro Publico Nacional, e Thesourarias nas ditas províncias, na fôrma acima declarada”, em 4 de outubro de 1831. In: CLB, pt. I, p. 103-126.

meada pelo Tesouro Público Nacional. Excluídas as alfândegas do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará e Vila do Rio Grande (Rio Grande de São Pedro), as demais⁶⁷ serviriam como mesas das diversas rendas, sendo estas criadas naquelas em que não houvesse. A novidade que, de certa forma, atendeu a diversas críticas ao longo das décadas anteriores estava na ampla regulamentação do corpo de funcionários e suas atribuições. As aduanas mais relevantes contavam com número definido de funcionários, sendo seus vencimentos determinados de acordo com o valor total arrecadado; os demais emolumentos, tanto para os funcionários como para a Fazenda, foram abolidos. Trazia descrição precisa sobre a função de cada funcionário, suas atividades diárias, assim como suas responsabilidades e punições em caso de transgressão⁶⁸.

Em seu relatório, o ministro celebrou o sucesso da empreitada, afirmando que todos os esforços necessários para “melhorar o seu expediente e fiscalização estão concluídos” e que a Assembleia Geral os comprovaria, principalmente no que dizia respeito ao quadro de funcionários e à redução do custo de manutenção. Quanto à união das mesas das diversas rendas às alfândegas, defendeu que tal medida era vital, uma vez que tais mesas eram “dispendiosas já pelo número de empregados que ocupam” e de que “o governo está persuadido que a arrecadação por coletorias é muito mais econômica, simples e produtiva, três qualidades essenciais em similares assuntos”. Bernardo Vasconcelos não deixou de lembrar os limites do novo regulamento, principalmente na comparação com as demais nações; entretanto, o novo regulamento “ao menos é superior ao que até esse momento regia estas estações, onde se cobra a parte principal das rendas da Nação”⁶⁹.

67 Outras alfândegas em: Santos, Porto Alegre, Santa Catarina, Fortaleza, Paraíba, Maceió, Paranaguá, Aracati, Espírito Santo, Parnaíba e Rio Grande do Norte.

68 Decreto de 16 de julho de 1832. Foi mandado executar em julho, mas confeccionado em 25 de abril. In: CLB, parte II, p. 110.

69 BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro da Fazenda (Bernardo Pereira de Vasconcelos) do ano de 1831, apresentado na sessão de 1832*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1832, p. 5; 30.

A preferência pelas coletorias durante a gestão de Bernardo Vasconcelos tornou-se evidente em explicação sobre as decisões anteriores. Dizia Bernardo “que também a[os] coletores se poderá contar nessas províncias a arrecadação dos direitos a cargo da Mesa de Diversas Rendas”, sendo que sua criação em todo o Império não se encontrava “terminante e indispensavelmente decretada, entende o governo ser preferível este método de cobrança ao de instalação de aparatosas repartições” que, além de trazerem problemas para as tesourarias provinciais, destruiriam “a uniformidade que deve haver em todo o sistema de cobranças”. Sendo assim, as coletorias seriam fundamentais para dinamizar a arrecadação pública “tão necessitadas de uma reforma que, quando a não aproxime da perfeição em que se acha em outros países, ao menos a dispa de parte dos defeitos que tem”, constituindo-se “a mola essencial neste sistema a escolha de coletores”, que deveriam possuir “além dos conhecimentos práticos de contabilidade, experimental e probidade, e reconhecida atividade, [...] algum gênero de estabelecimento ou de reforma”⁷⁰. O prenúncio do ministro passou a tomar corpo pela lei orçamentária de 1832: nela ficou estabelecido que o Governo Geral reuniria as alfândegas às mesas das diversas rendas naquelas províncias onde o rendimento de uma ou de outra fosse “de pouca monta”, ou seja, em praticamente todas as províncias do Império, exceto, neste primeiro momento, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Rio Grande do Sul⁷¹.

Ao que parece, o novo regulamento não foi facilmente colocado em prática. Após modificações em particularidades do regime de trabalho dos oficiais⁷², a Assembleia Geral somente autorizou sua execução um ano e seis meses depois de sua publicação; entretanto, desta vez expandia sua adoção para todas as províncias do Império⁷³. Na corte, onde teoricamente deveria estar em execução desde julho de

70 Decisão de 1 de março de 1832, In: CLB, pt. II, p. 113.

71 Decreto de 24 de outubro de 1832, In: CLB, pt. III, p. 320.

72 Decisão de 23 agosto de 1832, In: Idem, p. 270.

73 Decreto de 3 de setembro de 1833, In: CLB, pt. I, p. 53.

1832, foram emitidas, em dezembro de 1833, instruções para o inspetor da alfândega solicitando que ele providenciasse as disposições e arranjos necessários para que, de janeiro em diante, o colocasse em execução. Determinava que a alfândega estaria subordinada diretamente ao Tribunal do Tesouro⁷⁴. Tal situação não era exclusiva da capital: passado um ano da sua aprovação na Assembleia Geral, novamente a secretaria dos negócios da Fazenda mandou colocar em execução o regimento das alfândegas. Em suma, era praticamente idêntico àquele aprovado em 1832, trazendo apenas algumas atualizações em sua redação e incorporando as alterações promulgadas no ínterim. Houve alterações quanto ao número de funcionários e, em suas disposições gerais, ficou determinado que deveria ser colocado em prática em todas as províncias, assim como estabeleceu que, naqueles locais onde não houvesse alfândegas e assim as julgasse necessárias, ficava o Governo Geral autorizado a implementá-las⁷⁵.

Mesmo após ampla regulamentação, persistiam os problemas com os extravios das rendas aduaneiras. Aparentemente, a causa encontrava-se na atuação dos oficiais na corte e nas províncias. Novas instruções ordenavam que os conferentes e feitores deveriam ser mudados a cada semana, evitando que um mesmo funcionário permanecesse muito tempo conferindo as cargas. Proibiu-se que as mercadorias fossem guardadas fora dos armazéns régios sem a devida autorização e, se assim fosse, somente no caso de não haver mais espaço nos armazéns régios e sempre contando com a presença de um fiel para acompanhar sua guarda e escrituração⁷⁶. A avaliação geral, entretanto, foi de que o novo regulamento havia alcançado seus objetivos iniciais. Foi o que o então ministro da Fazenda, Cândido José de Araújo Viana, apresentou para a alfândega da corte. Dizia ele: “a experiência tem sido até esse momento toda em abono da reforma, [...] ao mesmo tempo o comércio recebe um maior benefício na maior

74 Decisão de 3 de dezembro de 1833, In: CLB, pt. III, p. 534.

75 Decreto de 20 de setembro de 1834, In: CLB, pt. II, p. 139.

76 Decisão de 5 de junho de 1835, In: CLB, pt. III, p. 110.

simplicidade e prontidão do expediente nesta estação”, indicando que as demais alfândegas do Império estariam em vias de serem regulamentadas, devendo “de esperar que tais estações assim reorganizadas melhorem consideravelmente a renda pública a seu cargo”⁷⁷.

A necessidade de regulamentar as principais instâncias da arrecadação fiscal ligava-se à discussão mais ampla que havia tomado grande parte do primeiro reinado e o início da regência: a competência tributária e a divisão de rendas entre o Centro e as províncias. Apesar da importância e do destaque que tais matérias detiveram ao longo do funcionamento da primeira legislatura parlamentar, a primeira distinção entre as receitas do Governo Geral e Provincial somente seria estabelecida em outubro de 1832, com a lei orçamentária para o próximo ano. Nela ficaram especificadas quais seriam as receitas de competência do Governo Geral, definindo-se que as províncias ficariam responsáveis por “todos os impostos ora existentes não compreendidos na receita geral”⁷⁸. Os impostos transferidos para as províncias eram compostos por aqueles já existentes antes da separação das rendas e recolhidos pelo Governo Geral e, geralmente, diziam

77 BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro da Fazenda (Cândido José de Araújo Viana) do anno de 1833 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1834*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1834. p. 16-17.

78 Lei de 24 de outubro de 1832. In: CLB, pt. I, p. 131. Compreendia a receita geral: direitos cobrados nas alfândegas (importação, exportação, baldeação, reexportação e emolumentos); meio por cento de assinados da alfândega; direitos de armazenagem, ancoragem e farol; contribuições da Junta do Comércio e o imposto do Banco; 15% das embarcações estrangeiras que passam a ser nacionais; 25% do ouro; sisa dos bens de raiz; porte do correio; impostos da caixa de amortização da dívida pública; dízimos do açúcar, algodão, café, tabaco e fumo e a contribuição das sacas de algodão; dízimos do gado vacum e cavalari, 20% dos couros do Rio Grande de São Pedro; 40% da aguardente da Bahia da moeda de cobre; selo das mercês, dízima da chancelaria, novos e velhos direitos e emolumentos do judiciário; chancelaria e meio soldo das ordens militares; matrículas dos cursos jurídicos e academias; rendimentos da Casa da Moeda; venda do pau-brasil e dos bens nacionais; renda da diamantina e dos terrenos da Marinha; bens dos defuntos e ausentes; dívida ativa; rendimentos da fábrica de pólvora, tipografia nacional, outras rendas do Exército e Marinha e os soldos e sobras das rendas provinciais.

respeito aos negócios internos⁷⁹. Ao abordar a separação das rendas entre Governo Geral e provincial, Wilma Costa identificou que, no sentido geral, a separação das rendas retirou das províncias a possibilidade de taxar o comércio exterior, “reservando ao poder central o monopólio das tarifas sobre a importação e grande parte dos tributos sobre as exportações”⁸⁰.

Mesmo que de vital importância para os governos provinciais, a separação das rendas não foi recebida de bom grado por todos aqueles envolvidos no processo. Caso exemplar se deu no Rio Grande de São Pedro envolvendo os impostos sobre o gado e couros. Naquela província, após os direitos sobre o dízimo do gado vacum e cavalari e o direito de 20% sobre os couros figurarem como receita geral, diversas representações foram encaminhadas à corte solicitando que os respectivos tributos fossem extintos ou mesmos transferidos para a responsabilidade provincial⁸¹. Tal situação não seria exclusiva daquela parte meridional do Império, mas sim, como apontou Andréa Slemian, “a definição dos limites que deveriam nortear essa repartição seria um dos pontos permanentes de tensão entre as províncias e a corte, e se desdobraria das formas as mais variadas e violentas no alvorecer do Império”⁸².

Em 1834, outra medida foi tomada em vistas de definir os espaços de atuação e o papel das partes e do centro no Império brasileiro. Essa seria a promulgação da primeira reforma constitucional do período ou, como ficou conhecido, o Ato Adicional⁸³. Por meio dele, foram estabelecidas as assembleias legislativas provinciais que, entre outras questões administrativas e formais, detinham a autonomia

79 DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2007. p. 156-157.

80 COSTA, Wilma Peres. *Estratégias Ladinas: o imposto sobre o comércio de escravos e a legalização do tráfico (1831-1850)*. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 67, 2003. p. 66.

81 MIRANDA, Márcia Eckert. *A estalagem e o Império...* Op. Cit., p. 252-253.

82 SLEMIAN, Andréa. Op. Cit., p. 199.

83 “Manda executar as mudanças e adições feitas à Constituição do Império pela Câmara dos Deputados”, lei n. 16 de 12 de agosto de 1834. In: LBC, pt. II, p. 181-183.

para criar impostos e decidir sobre a aplicação das rendas arrecadadas localmente. Tal autonomia tributária foi imprescindível para a fiscalidade imperial, em especial em relação aos impostos internos, “pois os governos das províncias estavam mais bem aparelhados para efetuar a arrecadação em localidades das quais estavam mais próximos do que o Rio de Janeiro”⁸⁴. Contudo, assim como a divisão de rendas, as novas prerrogativas provinciais proporcionaram novos desafios ao Império. Lançar novos impostos e efetuar sua arrecadação, segundo Miriam Dolhnikoff, “implicava um ônus político significativo, uma vez que arrecadação fiscal constituía ponto sensível na relação entre Estado e elite econômica”⁸⁵. Se essa relação se tornou mais distante em relação ao Governo Geral, nas províncias seu resultado se deu na cisão entre os diferentes grupos, sobretudo quanto a quem caberia o ônus dos tributos criados pelas assembleias provinciais⁸⁶.

Os debates quanto à separação da receita geral e provincial, propositalmente mal definida, não se encerrariam naquela década liberal de 1830 e, apesar de atenuada, não foi completamente resolvida e, durante boa parte do período imperial, permaneceria mal distribuída entre o Governo Geral e os Provinciais⁸⁷. A composição adotada após a separação traria consigo o aprofundamento das diferenças regionais, uma vez que tornava os investimentos locais dependentes de seus próprios recursos. Logo, as economias mais dinâmicas detentoras de maiores recursos, como no caso do Rio de Janeiro e São Paulo com o café, poderiam realizar investimentos em seu desenvolvimento econômico com maior facilidade. Já aquelas com maiores dificuldades para acumular riqueza eram penalizadas com a menor

84 DOLHNIKOFF, Miriam. Op. Cit., p. 157.

85 Ibidem, p. 163.

86 Para o caso do Rio Grande do Sul, Cf. MIRANDA, Márcia Eckert. *A estalagem e o Império...* Op. Cit., p. 255.

87 TESSITORE, Viviane. *Fontes da riqueza pública: tributos e administração tributária na província de São Paulo (1832-1892)*. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, 1995. p. 66.

quantidade de recursos disponíveis⁸⁸. Situação que contribuiria para o predomínio da região sul na composição das rendas e despesas do Império e prejudicava desproporcionalmente as regiões ao norte⁸⁹.

As reformas fiscais implementadas nos primeiros anos da regência, especialmente a reforma do Tesouro, a separação das rendas, a reforma da alfândega e das mesas das diversas rendas e a promulgação do Ato Adicional, tinham em comum a tentativa de garantir os recursos necessários para a sustentação do Império e definir as responsabilidades e os limites do centro e das partes do Império. Mesmo garantindo autonomia tributária às províncias, as reformas regenciais viabilizaram o fortalecimento do poder central, garantindo a esse a apropriação das mais expressivas receitas, além das sobras enviadas pelas províncias, as quais eram justamente aquelas cobradas na alfândega⁹⁰. Apesar de tais reformas não terem sido definitivas, outras seriam implementadas ao longo do segundo reinado. Naquele momento, ao definir os espaços e a competência tributária do Centro e de suas partes, indicavam e alteravam as bases de construção do Estado no Brasil, ao mesmo tempo em que, como bem apontou Andréa Slemian, dotavam o Império de estruturas típicas e apropriadas aos Estados modernos⁹¹.

Ainda durante o período regencial, foi publicado um segundo regulamento para as alfândegas do Império. Utilizando-se da autORIZAÇÃO anterior da Assembleia Geral e de grande parte do conteúdo do redigido em 1832, o novo regimento – publicado em 1836, mas somente executado a partir de janeiro de 1837⁹² – ampliou as suas

88 DOLHNIKOFF, Miriam. Entre o centro e a província: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 1, p. 89, 2005.

89 VILLELA, André. Distribuição regional das receitas e despesas do Governo Central no II Reinado, 1844-1889. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 265, 2007.

90 COSTA, Wilma P.; MIRANDA, Márcia E. *Entre senhores e o Império...* Op. Cit., p. 106-108.

91 SLEMIAN, Andréa. Op. Cit., p. 199-200.

92 Decisão de 14 de outubro de 1836, In: CLB, pt. III, p. 338. Foram encaminhadas duas decisões sobre o assunto: a primeira dizia respeito à alfândega da Corte e a segunda foi remetida a todos os presidentes de província. Nesta, da mesma forma que a primeira, enviou-se exemplares do

determinações, revisou e acrescentou novas informações e procedimentos. A restrição à entrada de importações somente nas aduanas foi mantida, ampliava-se a fusão com as mesas das diversas rendas, excetuando apenas as do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco. Em caso de guerra ou qualquer outro evento extraordinário, o Governo Geral poderia mudar o local da alfândega, assegurando que eventuais conflitos internos – como de fato ocorreram durante a Regência – não atrapalhassem a arrecadação das rendas nacionais. Outro ponto a ressaltar dizia respeito às atribuições dos oficiais: as remunerações deixaram de estar relacionadas ao rendimento mensal – passando a ser fixada por decreto – e ficou garantido o direito à aposentadoria com remuneração por tempo de trabalho e, por fim, sua contratação, remoção e atribuições foram especificadas com maior clareza.

Nitidamente, houve atualização da escrita de grande parte das seções, e os detalhes quanto ao expediente interno apresentavam-se de forma minuciosa. Entretanto, pelo objetivo deste estudo, nos atentaremos aos artigos diretamente relacionados à arrecadação dos direitos nacionais. O regulamento renovado trouxe um capítulo exclusivo sobre a arrecadação das rendas alfandegárias, pois nele ficaram estipulados os seguintes direitos de importação para consumo no país: 50% da pólvora, 30% do chá e 15% de todas as outras mercadorias; 2% de reexportação e baldeação; expedientes de 1,5% – sendo 1% no lugar do selo das fazendas, capatazias, capas e guindastes e 0,5% pelo equivalente de todos os emolumentos abolidos –; direitos de armazenagem; 0,5% dos assinados; multas por infração às normas; emolumentos das certidões passadas; e contribuições para casa de caridade, onde houvesse⁹³.

A arrecadação dos tributos alfandegários e o seu controle administrativo envolvia interesses arraigados na política imperial, sobretudo na disputa entre Governo Geral e Provincial. Tal afirmação pode

novo regulamento e ordenou-se que o colocasse em prática a partir de 1º de janeiro. Para o Rio de Janeiro foram enviados 55 exemplares.

93 Decreto de 22 junho de 1836, In: CLB, pt. II, p. 100.

ser verificada nas atribuições e no papel desempenhado pelo principal funcionário daquelas repartições: o inspetor. Suas atribuições não “restringiam-se aos atos relacionados à fiscalização da cobrança de impostos”, estando diretamente ligado à direção e coordenação da circulação de mercadorias na alfândega e na corte⁹⁴. No regulamento de 1832, marcado pela ação mais radical dos liberais, o inspetor estaria subordinado diretamente às tesourarias provinciais; já os demais cargos, indicados por eles em audiência com os presidentes de províncias e confirmados pelo Tesouro Nacional. Em 1836, com o segundo regulamento, essa relação foi alterada: o inspetor deveria responder tanto às tesourarias quanto ao presidente de província, sendo que esse último aprovaria os funcionários indicados pelo inspetor, podendo demitir ou suspender aqueles que não fizessem jus ao seu cargo. Tal alteração indicava clara alteração nos trâmites administrativos das alfândegas e, ao contrário de delegar às províncias o controle exclusivo daquela repartição, proporcionou que o Governo Geral exercesse maior ingerência no funcionamento e na arrecadação das alfândegas.

Iniciado na gestão Bernardo Vasconcelos, o processo de substituição pelas coletorias e fusão das mesas das diversas rendas nacionais às alfândegas foi retomado com regulamento promulgado em 1836 para essas últimas. Com o intuito de “dar às ditas mesas uma organização análoga a das alfândegas, o que não se dava com o atual Regulamento de 26 de março de 1833, ainda não aprovado pela Assembleia Geral”, o novo regulamento fundiu todas as mesas das rendas às alfândegas, com exceção do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, que passaram a ser novamente denominadas mesas do consulado, abolindo todas os coletores e recebedores gerais. Os impostos arrecadados nas mesas da corte, Bahia e Pernambuco, assim como pelos recebedores e coletores, foram transferidos para a nova repartição denominada Recebedoria das Rendas Internas. Nas demais províncias em que houvessem alfândegas, as antigas mesas funcionariam como

94 CRUZ, Maria Cecília Velasco. Op. Cit., p. 17.

Mesa do Consulado e Recebedoria das Rendas Internas. Naquelas em que não houvessem alfândegas, mas contassem com comércio costeiro ou de cabotagem, as mesas das rendas também atuariam como recebedorias⁹⁵.

Da mesma forma que os regulamentos anteriores, os efeitos de ambos os regulamentos aprovados em 1836 foram apresentados pelo secretário da Fazenda, Manuel do Nascimento Castro e Silva, na Câmara dos Deputados. No mesmo ano de ratificação dos regimentos, Castro e Silva informava que “à vista da divisão da renda geral e provincial, joguei conveniente reunir as alfândegas às mesas de diversas rendas, à exceção das do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco pela grande importância de sua exportação”⁹⁶, o que, conforme visto anteriormente, viria a ser concretizado com o regulamento publicado naquele mesmo ano. No ano seguinte, o ministro defendeu a perfeita execução do novo regimento das alfândegas em todo o território nacional, procurando demonstrar aos deputados que não haveria necessidade de nenhuma alteração legislativa nele, contrariando o que era de se esperar “de objeto de tal natureza, que joga com tantos, tão opostos e variados interesses”. Destacou “os efeitos da reforma destas importantes repartições”, entre eles o “aumento considerável de rendas, maior simplicidade no despacho e expediente, sistema de contabilidade mais claro, seguro e expedito”, sendo essas “vantagens que os poucos inimigos da reforma não poderão jamais questionar”. Para as mesas das diversas rendas, novamente denominadas Mesa do Consulado, dizia que o regulamento de 1836 não se encontrava em plena execução. Dessa forma, seu parecer não poderia ser completo, “todavia há toda a probabilidade de se obterem os mesmos vantajosos resultados colhidos naquelas repartições [alfândegas]”, diferentemente do verificado na Recebedoria da capital, cuja criação “não pode ser contestada a vista de [seus] resultado”. Dada sua facilidade

95 Decreto de 30 de maio de 1836. In: CLB, pt. II, p. 35.

96 BRASIL. Ministério da Fazenda. *Proposta e relatório do Ministro da Fazenda (Manoel do Nascimento Castro e Silva) do anno de 1835 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1836*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1836. p. 44.

na fiscalização da arrecadação e seu expediente simples, “esta estação fiscal é hoje, pela sua importância, a [terceira] do município, e reclama uma definitiva aprovação”⁹⁷.

4. Considerações finais

Ao analisar as diversas iniciativas de reformulação e adequação da estrutura alfandegária ao longo dos primeiros anos de organização e construção do Estado Nacional brasileiro, é possível distingui-las em dois momentos distintos: o primeiro, com a abertura dos portos e ao longo do reinado de Pedro I, correspondeu às tentativas iniciais de dotar a arrecadação com o comércio externo de algum paralelo com a realidade brasileira. Dessa forma, apesar da reconhecida necessidade de ser empreendida reforma geral, a normatização adotada foi bastante pontual, pois procurou-se resolver questões como os descaminhos e a administração dos despachos. Também nesse período, verificamos maior controle do Governo Geral nas questões burocráticas da alfândega, principalmente quanto aos funcionários, suas responsabilidades e as escriturações das entradas e saídas nos portos.

Já na Regência, verificamos mudança nas políticas alfandegárias, estabelecendo participação mais efetiva das províncias nos trâmites aduaneiros. O regulamento de 1832 colocou o inspetor da alfândega diretamente subordinado às tesourarias provinciais. Assim, os demais cargos podiam ser indicados pelos presidentes de províncias em audiência com o inspetor da Fazenda, posteriormente avaliados pelo Governo Geral. No regulamento de 1836 essa relação foi ligeiramente alterada: o inspetor passou a ser subordinado da Tesouraria e do presidente de província, e este último poderia aprovar o número de funcionários que o inspetor julgasse necessário ao bom funcionamento da administração, podendo demitir ou suspender aqueles que

97 Idem. *Proposta e relatório do Ministro da Fazenda (Manoel do Nascimento Castro e Silva) do anno de 1836 apresentado à Assembléa Geral Legislativa na sessão ordinária de 1837*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1837. p. 37-42.

não fizessem jus ao seu cargo, o que, em certa medida, aponta para maior participação do Governo Geral, uma vez que o presidente era por ele nomeado.

Quanto às rendas arrecadadas, o movimento foi análogo: não estando esclarecidos quais tributos compunham a receita geral e quais a provincial, ao longo do primeiro reinado, teoricamente, todos pertenciam à Coroa. Assim como as alterações implementadas na reorganização do Tesouro Nacional, a promulgação dos regulamentos em 1832-1833 e 1836, tanto da alfândega quanto das mesas, almejavam ao mesmo tempo constituir “o arcabouço do Estado, criando simultaneamente as esferas do centro e das províncias”⁹⁸ e garantir o aumento das rendas régias por meio da efetiva arrecadação tributária. As limitações impostas pelos tratados e pela redução da tarifa geral de importação impuseram a necessidade de se estabelecer, assim como durante o governo joanino, impostos como o “expediente da alfândega”, “imposto de ancoragem” e do “adicional de armazenagem”, os quais, não estando diretamente relacionados à entrada de mercadorias estrangeiras, garantiram a “efetiva elevação da imposição sobre as mercadorias importadas”⁹⁹.

Dessa forma, o papel das alfândegas e dos impostos sobre a importação – que já se destacava mesmo antes da independência – assumiu sentido novo tornando-se, conforme salientou Wilma Costa, “o cerne da estrutura fiscal do Império, alimentando as finanças do poder central e partilhando o imposto de exportação com a esfera provincial”¹⁰⁰. No mesmo sentido, a união entre Mesa das Diversas

98 COSTA, Wilma Peres. A fiscalidade e seu avesso: centro e províncias na construção da estrutura fiscal brasileira na primeira metade do século XIX. In: CHAVES, Claudia Maria das Graças; SILVEIRA, Marco Antônio (org.). *Território, Conflito e Identidade*. Belo Horizonte: Argumentum, 2008. p. 138.

99 DINIZ, Adalton Franciozo. *Centralização política e apropriação de riqueza: análise das finanças do Império brasileiro (1821-1889)*. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, 2002. p. 87. A respeito dos tributos mencionados, Cf. Idem. Centralização política e concentração de riqueza: as finanças do Império brasileiro no período de 1830-1889. *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 47-66, 2005.

100 COSTA, Wilma Peres. A fiscalidade e seu avesso... Op. Cit., p. 144.

Rendas e alfândega garantiu que grande parte dos tributos gerais fosse centralizada na mesma repartição, proporcionando ao Governo provincial maior clareza dos espaços de atuação fiscal. Tal foi a separação dos espaços de fiscalidade que, em 1836, o novo regulamento determinou que, “se nas alfândegas se arrecadar algum outro imposto ou contribuição que não pertença a renda geral, dele não se deduzirá porcentagem aos empregados”, sendo a despesa realizada na sua arrecadação e descontada diretamente do montante despendido pela Fazenda no mês seguinte, encaminhando-se o restante à tesouraria da respectiva província.

A regulamentação das alfândegas foi vital para garantir a arrecadação e delimitação do campo de atuação do Governo Geral, dinamizando e aumentando suas receitas e, ao mesmo tempo, proporcionando às províncias maior autonomia e clareza quanto ao objeto de sua competência tributária. Ao definir os tributos pertencentes à renda geral, a forma e onde deveriam ser arrecadados, superar-se-ia a prática fiscal do primeiro reinado, devota em grande parte às estruturas do Antigo Regime e às decisões tomadas na corte. As bases fiscais nos moldes do Estado Liberal requeriam distinção dos espaços de tributação: as rendas gerais foram circunscritas aos espaços das alfândegas, tendo seus tributos recolhidos majoritariamente sobre o comércio de importação e exportação. Para as províncias, a tributação deveria ser realizada sobre os negócios internos e tinham nas administrações controladas pelo Governo Provincial o modelo ideal para sua arrecadação.

No mesmo sentido que a reestruturação financeira implementada na década de 1830, a nova configuração tributária deu o tom de grande parte dos avanços e problemas verificados nas décadas seguintes. Com a sua principal repartição tributária – a alfândega – reformada aos moldes do Estado moderno, foi possível – após prescrever os privilégios tarifários – estabelecer novas pautas gerais para os impostos de importação. Assim, a tarifa Alves Branco, promulgada em 1844, foi responsável por introduzir níveis tarifários semelhantes

àquele praticado em outras nações na mesma época, incidindo sobre os produtos importados, geralmente com alíquota de 30%¹⁰¹.

Na visão de Wilma Peres Costa, essa nacionalização do sistema tributário brasileiro proporcionada pela tarifa de 1844, estaria em estrita harmonia com os interesses dos setores agrícolas-exportadores escravistas¹⁰². Ratificando tal argumento, Miriam Dolhnikoff verificou que a promulgação da nova pauta geral alfandegária, apesar de garantir maiores rendimentos ao Estado, não trouxe mudanças em relação à fiscalidade interna, deixando de lado a tributação provincial e, conseqüentemente, não onerando os grandes proprietários por meio de impostos que incidissem sobre propriedades, renda ou produção¹⁰³. Em suma, e concordando com a síntese elaborada por Marcelo de Paiva Abreu e Luís Corrêa do Lago, a arregimentação de fiscalidade calcada nos impostos indiretos – sobretudo nas taxas de importação, na circulação e na postergação da introdução de impostos diretos sobre a renda ou propriedade – como política nacional foi consequência direta da influência e poder político dos setores ligados à produção agrícola¹⁰⁴. Essa seria a desigualdade estrutural do ônus tributário, suportado, em sua maior parte, pela população urbana e

101 VILLELA, André. Política tarifária no II Reinado: evolução e impactos, 1850-1889. *Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 15, p. 60, 2005.

102 COSTA, Wilma Peres. Finanças e construção do Estado: fontes para o estudo da história tributária do Brasil no século XIX. *América Latina en la Historia Económica*, Ciudad de Mexico, v. 15, n.13/14, p. 62, 2000.

103 DOLHNIKOFF, Miriam. Op. Cit., p. 168-169.

104 “It was thus as a direct consequence of the political power of land-owners that taxation relied mostly on duties on foreign trade. That the increased production costs of coffee due to high protection as well as export taxes could be shifted to coffee consumers probably delayed the introduction of significant internal taxation such as excise and income taxes”. ABREU, Marcelo de Paiva; LAGO, Luis A. Corrêa do. Property rights and the fiscal and financial systems in Brazil: colonial heritage and the imperial period. In: BORDO, Michael D.; CORTÉS-CONDE, Roberto (ed.). *Transferring wealth and power from the old to the new world: monetary and fiscal institutions in the 17th through the 19th centuries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 372.

mais pobre que marcou o desenvolvimento econômico brasileiro ao longo de todo o século XIX.

Bibliografia

Documentais

ARAUJO, José Paulo de Figueiroa Nabuco. *Legislação Brasileira ou Collecção Chronologica das Leis, Decretos, Resoluções de Consulta, Provisões, etc., etc., do Império do Brazil, desde o anno de 1808 até 1831[...]* V.1-7. Rio de Janeiro: Typ. Imp. E Const. De J. Villeneuve e Comp., 1836-1844.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Collecção das Leis do Império do Brazil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vários anos.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Industria e Comercio. Diretoria do Serviço de Estatística. *Quadros Synopticos da receita e despeza do Brazil*: período de 1822 a 1913. Rio de Janeiro: Tip. Ministério da Agricultura, 1914.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Demonstração da Receita e Despeza do Thesouro Publico do Rio de Janeiro em todo o Anno de 1822*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1822.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Documento com que instituiu o seu relatório... A Assembleia Geral Legislativa do Império do Brasil na sessão de 1828*: conta da receita e despeza do anno de 1827... Rio de Janeiro: Typ. Imperial e Nacional, 1828.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro e Secretário do Estado dos Negócios da Fazenda (José Inácio Borges) ano de 1830 apresentado na sessão de 1831*. Rio de Janeiro: Typ. Gueffier e C, 1831.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro da Fazenda (Bernardo Pereira de Vasconcelos) do anno de 1831, apresentado na sessão de 1832*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1832.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório do Ministro da Fazenda (Cândido José de Araújo Viana) do anno de 1833 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1834*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1834.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Proposta e relatório do Ministro da Fazenda (Manoel do Nascimento Castro e Silva) do anno de 1836 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1837*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1837.

Bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva; CORRÊA DO LAGO, Luis A. Property rights and the fiscal and financial systems in Brazil: colonial heritage and the imperial period. In: BORDO, Michael D.; CORTÊSs-CONDE, Roberto. (ed.). *Transferring wealth and power from the old to the new world: monetary and fiscal institutions in the 17th through the 19th centuries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- AIDAR, Bruno. A reforma do Tesouro Nacional e os liberais moderados. In: RIBEIRO, Gladys Sabina; CAMPOS, Adriana Pereira. *Histórias sobre o Brasil no Oitocentos*. São Paulo: Alameda, 2016.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo: Senac, 2001.
- ARRUDA, José Jobson A. *Uma colônia entre dois impérios: a abertura dos portos brasileiros (1800-1808)*. Bauru: Edusc, 2008.
- BARCELOS, Fábio Campos. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.
- BUESCU, Mircea. *História Administrativa do Brasil: organização e administração do Ministério da Fazenda no Império*. Brasília: Funcep, 1984.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: teatro das sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CARRARA, Ângelo A. *Fiscalidade e finanças do Estado brasileiro, 1808-1889*. Tese (Livre Docência) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.
- _____. A reconfiguração da tributação brasileira no contexto das Guerras Napoleônicas. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas/Anuario de Historia de América Latina*, n. 48, p. 13-30, dez. 2011.
- CHAVES, Cláudia Maria das Graças. A administração fazendária na América portuguesa: a Junta da Real Fazenda e a política fiscal ultramarina nas Minas Gerais. *Revista Almanack*, Guarulhos, n. 5, p. 81-96, 2013.
- _____. The regional powers and the political construction of space: the complex jurisdictions of the treasury administration in Brazil between 1821 and 1823. *Revista Almanack*, Guarulhos, n. 18, p. 215-247, 2018.
- COSTA, Wilma P.; MIRANDA, Márcia E. Entre senhores e o Império: transformações fiscais na formação do Estado brasileiro, 1808-1840. *Revista Illes i Imperis*, Barcelona, n. 13, p. 87-115, 2010.

- COSTA, Wilma Peres. Do domínio à Nação: impasses da fiscalidade no processo de Independência. In: JANCSÓ, István (org.). *A formação do Estado e da Nação Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2003.
- _____. Estratégias Ladinas: o imposto sobre o comércio de escravos e a legalização do tráfico (1831-1850)”. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 67, p. 57-75, 2003.
- _____. Finanças e Construção do Estado: fontes para o estudo da história tributária do Brasil no século XIX. *America Latina en la Historia Económica*, Ciudad de Mexico, v. 15, n.13/14, p. 51-65, 2000.
- _____. A fiscalidade e seu avesso: centro e províncias na construção da estrutura fiscal brasileira na primeira metade do século XIX. In: CHAVES, Claudia Maria das Graças; SILVEIRA, Marco Antônio (org.). *Território, Conflito e Identidade*. Belo Horizonte: Argumentum, 2008.
- CRUZ, Maria Cecília Velasco. O porto do Rio de Janeiro no século XIX: uma realidade de muitas faces. *Revista Tempo*, Niterói, v. 4, n. 8, p. 1-18, 1999.
- DIAS, Maria Odila L. da S. A interiorização da metrópole. In: _____. *A interiorização da metrópole e outros estudos*. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2005.
- DINIZ, Adalton Franciozo. *Centralização política e apropriação de riqueza: análise das finanças do Império brasileiro (1821-1889)*. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- _____. Centralização política e concentração de riqueza: as finanças do Império brasileiro no período de 1830-1889. *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 47-66, 2005.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2007.
- _____. Entre o centro e a província: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 1, p. 80-92, 2005.
- GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. *O banco da Ordem: políticas e finanças no Império brasileiro (1853-1866)*. São Paulo: Alameda, 2015.
- GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. As bases institucionais da construção da unidade: dos poderes o Rio de Janeiro joanino – administração e governabilidade no Império luso-brasileiro”. In: JANCSÓ, István. *Independência: História e Historiografia*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- JANCSÓ, István; PIMENTA, João Paulo Garrido. Peças de um mosaico (apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.). *Viagem incompleta: a ex-*

- periência brasileira 1500-2000. São Paulo: Senac, 2000.
- MANCHESTER, Alan. A transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro. In: KEITH, Henry H.; EDWARDS, S. F. (org.). *Conflito e continuidade na sociedade brasileira: ensaios*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. p. 177-217.
- MIRANDA, Márcia Eckert. *A estalagem e o Império: crise do antigo regime, fiscalidade e fronteira na província de São Pedro (1808-1831)*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Luís Valente; RICUPERO, Rubens. (org.). *A abertura dos portos*. São Paulo: Senac, 2007.
- RAMOS, Eduardo S. *Centralização e privilégio: instituições econômicas e fiscalidade na formação do Estado brasileiro (1808-1836)*. Dissertação (Mestrado em História Econômica). Universidade de São Paulo, 2018.
- RAMOS, Eduardo S. “Instituições econômicas e transição fiscal em fins do período colonial (1808-1823)”. Anais Eletrônicos do 6 Encontro Internacional de História Colonial: mundos coloniais comparados: poder, fronteiras e identidades. Salvador: Eduneb, 2017.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *A longa viagem da biblioteca dos reis: do terremoto de Lisboa à independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- TESSITORE, Viviane. *Fontes da riqueza pública: tributos e administração tributária na província de São Paulo (1832-1892)*. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- VILLELA, André. Política tarifária no II Reinado: evolução e impactos, 1850-1889. *Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 15, p. 35-68, 2005.
- _____. Distribuição regional das receitas e despesas do Governo Central no II Reinado, 1844-1889. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 247-274, 2007.

Recebido em: 27/04/2018 – Aprovado em: 11/01/2019

Anexo I

Rendimentos alfandegários entre 1822 e 1841 (em réis e libras)

Ano	Importação (em réis)	Importação (em libras)
1822	1.261:682\$550	201.600
1823	1.851:100\$959	390.610
1824	2.380:235\$875	478.460
1825	2.365:048\$644	510.810
1826	2.400:000\$000	480.000
1827	2.450:089\$817	360.150
1828*	2.036:305\$057	262.680
1828-1829	6.599:923\$572	679.770
1829-1830	6.273:345\$557	597.800
1830-1831	4.890:087\$905	508.590
1831-1832	3.658:037\$257	534.770
1832-1833	5.736:293\$066	894.900
1833-1834	6.151:553\$728	957.740
1834-1835	6.362:530\$220	1.027.540
1835-1836	7.188:252\$487	1.175.320
1836-1837	7.926:517\$217	1.269.660
1837-1838	7.109:413\$879	875.870
1838-1839	9.989:588\$688	1.167.690
1839-1840	10.993:397\$832	1.447.830

* Primeiro semestre

Fontes: BRASIL. Ministério da Fazenda. Demonstração da receita e despesa do Thesouro Publico do Rio de Janeiro em todo o anno...; Idem. Relatório do ministro da Fazenda...; BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Diretoria de Estatística. Quadros Synopticos da receita e despesa do Brazil: período de 1822 a 1913. Rio de Janeiro: Tip. Ministério da Agricultura, 1914. Os valores da taxa de câmbio para deflação em libras esterlinas foram consultados em: *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. p. 568.