

## **AS MUDANÇAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO COLONIAL NA CRISE DO ANTIGO REGIME**

Daniele Ferreira da Silva \*

### **RESUMO**

O contexto histórico europeu do final século XVIII caracterizou-se para civilização ocidental européia como um momento fecundo onde os acontecimentos se dão de forma acelerada: o Iluminismo, o decorrente movimento revolucionário que promoveu a demolição progressiva do Antigo Regime e a construção das novas instituições do Estado da época contemporânea entre outros fatos que se prendem ao mesmo processo estrutural de ruptura do Absolutismo. Iniciada essa cadeia de acontecimentos, as colônias ultramarinas vêm afrouxados os laços de vinculação colonial. Neste contexto, o presente artigo visa analisar a crise da autoridade metropolitana, como também tratar-se-á de um esforço para situar as mudanças implantadas por Portugal para melhoria desse sistema de arrecadação como modo de adaptação do sistema organizacional no processo de colonização.

**Palavras chave:** Antigo Regime, Colonização, Tributos.

### **ABSTRACT**

The historical context of the European final eighteenth century was characterized in Western European civilization as fruitful a time where the events occur so fast: the Enlightenment, the revolutionary movement that promoted due to gradual demolition of the Old Regime and the construction of new institutions of the State the contemporary era and other facts that relate to the same process of structural collapse of Absolutism. Started this chain of events, see the colonies overseas loosing the bonds of attachment. In this context, this article aims to analyze the crisis of the metropolitan authority, but is it an effort to locate the changes implemented by Portugal for improving the collection system so as to adjust the organizational system in the process of colonization.

**Key words:** Old Regime, Colonization, Taxes.

Qualquer estudo econômico que se faça do Brasil colonial no período da crise do Antigo Regime devem-se levar em conta alguns acontecimentos importantes que pesaram no reinado de D. José I: a guerra que se travou nas missões do Uruguai após o tratado de Madri, acarretando enormes gastos; o terremoto de 1º de novembro de 1755 que destruiu parcialmente Lisboa e o incêndio na alfândega de Lisboa em 1764, entre outros fatores (RIBEIRO, 1976). Os anos de 1759 a 1761 iniciaram o período de oscilação da economia portuguesa. Alguns historiadores falam em crise da produção colonial – ouro e produtos tropicais – com graves repercussões no comércio internacional português e na arrecadação do Erário Régio.

---

\* \*Instituição: Universidade Federal de Pernambuco. Titulação: Mestranda.

De fato, uma série de acontecimentos demonstra o enfraquecimento significativo da economia portuguesa.

*“Jorge de Macedo relaciona vários fatores sintomáticos, como maior concorrência aos vinhos portugueses, “crise dos trigos” em 1757, diminuição marcante da produção colonial, escasseamento aurífero, entre outros. Outra fonte de renda decadente diz respeito ao comércio de escravos. No século XVIII, França, Holanda e Inglaterra aumentaram a concorrência ao tráfico negreiro português diminuindo de forma drástica sua rentabilidade” (RIBEIRO; 1976, p. 29).*

A situação econômica portuguesa não se encontrava bem. De todos os setores em baixa na economia de Portugal nesta fase crítica, o mais agudo, foi o decréscimo na produção do ouro brasileiro e o reflexo conseqüente na circulação monetária. Daí os ministros portugueses procurarem compensar a escassez produtiva através do aumento de impostos e maior rigor nas cobranças.

Portanto, a administração fazendária deste início da crise foi marcada por todos estes aspectos acima citados, que incidiram sobre a política administrativa de Portugal para com o Brasil, acentuando o antigo fiscalismo e introduzindo com o Marquês de Pombal, um novo tipo de organização fazendária, onde o Antigo Regime português procurou adaptar-se às necessidades administrativas modernas, que renunciavam o quadro de transformações característico da Revolução Industrial.

Em primeiro lugar, o fiscalismo ou aumento da arrecadação de impostos se dá devido aos sempre crescentes compromissos do Estado; segundo, a nova organização fazendária é fruto da necessidade de racionalizar a administração econômica, para atingir as potencialidades fiscais da sociedade e corrigir os abusos, como a super taxação, o peculato e a corrupção; estes são os dois princípios da administração econômica da época. A partir daí criam-se instituições, muda-se a legislação e implantam-se políticas visando à execução deste novo projeto administrativo. A história da administração fazendária neste período é fundamentalmente, a das ações e reações com que ambos os princípios organizacionais marcaram a sociedade colonial e o Estado (WEHLING; 1986).

O início deste novo projeto administrativo se deu ainda na época pombalina, em 1761, com a criação do Erário Régio em Lisboa, elemento-chave no esforço global de Pombal com vistas à racionalização e à centralização, pois todas as rendas da Coroa ali davam entrada e dele saíam os fundos para todas as despesas. O objetivo do Tesouro era centralizar a jurisdição de todos os assuntos fiscais no Ministério das Finanças e torná-lo o único responsável pelos diferentes setores da administração fiscal, desde a receita da alfândega até o cultivo de monopólios reais. A criação do Erário Régio marcou a culminação da reforma da

máquina de receita e coleta do Estado. Com altos salários para os funcionários, técnicas modernas de contabilidade de partida dobrada e extratos de balanços regulares, a nova organização administrou o Tesouro Real com muito mais eficiência (KENNETH; 1997).

Neste pequeno trecho, temos a citação das duas instâncias administrativas portuguesas: *Remeto à presença de Vossa Excelência a conta que a Junta da Real Fazenda dirige ao Real Erário a respeito da Administração em que Sua Majestade Mandou por o contrato do subsídio dos Vinhos e Aguardentes, que entram nesta Capitania*<sup>1</sup>. As Reais Juntas da Fazenda irão constituir, até a chegada de D. João, o eixo metropolitano e os eixos colônias, de toda política econômica do Império Português.

As Reais Juntas da Fazenda eram a consequência direta do estabelecimento do Erário Régio em Portugal, eram presididas pelo Governador e Capitão General, tendo como deputados, nas capitâneas litorâneas, o Intendente da Marinha e Armazéns Reais, o Procurador da Coroa e Fazenda Real, o Tesoureiro, o Contador e o Escrivão da Junta; essa composição, porém, variava de capitania para capitania, com a inclusão de ouvidores, juízes de fora, e até autoridades mais altas, como o Vice-Rei e o Chanceler da Relação. As Juntas da Real Fazenda representavam a prevalência de diversas tendências reformistas: a substituição da chefia pessoal por órgão colegiado, diluindo o poder, mas também a responsabilidade pelos atos; o desaparecimento da autonomia da Fazenda Real, agora diretamente jungida à prepotência dos governadores; e o predomínio do controle contábil da despesa sobre a arrecadação e a fiscalização da receita.

O esforço centralizado visava corrigir os múltiplos problemas que se acumulavam na administração econômica típica do Antigo Regime que caracterizava o país e suas colônias: justaposição de órgãos e funções, ineficiências e injustiças na arrecadação de impostos, fraudes como peculato, tolerância com o contrabando, corrupção no exercício dos cargos públicos, criação de despesas sem previsão de recursos para atendê-las e fragmentação de informação administrativa, sem que se soubesse – sequer com aproximações – qual o montante de arrecadação e das despesas públicas. Segue abaixo, um trecho de documento oficial, que faz referência ao acúmulo de incumbências na questão da arrematação de impostos:

---

<sup>1</sup> Documento do Arquivo Histórico Ultramarinho resgatado através do Projeto Resgate Rio Branco - LAPEH – Laboratório de Pesquisa e Ensino de História da Universidade Federal de Pernambuco. AHU\_ACL\_CU\_015, Cx 161, Documento 11584 (1787).

*“... já o suplicante incumbido da Administração do Subsídio e Militar das carnes da dita Capitania por ordem positiva de Vossa Alteza Real, expedida da Real Junta desta Corte, em data de 18 de Abril do ano de 1792, e sendo necessária igual Administração a respeito de Subsídio Literário, que devia expedir-se pela Real Junta da Fazenda da mesma Capitania; teve o Suplicante a honra de lhe ser proposta, e oferecida pela mesma Real Junta à dita Administração Literária.”<sup>2</sup>*

O crescimento da burocracia estatal num regime centralizador como o da segunda metade do século XVIII, a crise econômica portuguesa e brasileira dos anos 1760 e 1770 e as guerras coloniais entre portugueses e espanhóis pela posse de territórios podem explicar, numa perspectiva conjuntural, as modificações adotadas na administração portuguesa (AVELLAR; 1983). A diminuição de recursos oriundos do Brasil, com o declínio da mineração, comprometeu os gastos com a administração pública, como também a manutenção das tropas em conflito e de outras tantas utilizadas para demarcação das fronteiras meridionais da colônia.

Aos gastos da administração de D. João V segue-se o comedimento das administrações pombalinas e pós-pombalinas, época de crise (até 1780) e escassez de ouro permanente.

Assim, a racionalização administrativa e o fiscalismo, materializados no Erário Régio e nas Reais Juntas da Fazenda, são as respostas da elite política ilustrada à escassez, que precisam administrar. Com tais medidas, esta “elite pretendia: a) conhecer o quadro econômico do Império Português, determinando os fluxos de receita e da despesa do Estado, para melhor gerenciá-lo; b) redimensionar a administração fiscal, aumentando-lhe a eficiência; c) aumentar a receita tributária, pela melhoria da arrecadação e combate ao contrabando; d) diminuir as despesas do Estado, moderando-se os gastos com o funcionalismo, as obras públicas, além de despesas suntuosas” (WEHLING; 1986: p. 112).

A principal atribuição da administração fazendária, executada pela Junta da Fazenda Real, era a arrecadação. Todavia, a má estrutura tributária, típica do Antigo Regime, fazia com que o máximo de impostos recaísse sobre a população e um mínimo fosse arrecadado para o Erário, ainda irregularmente taxada nas várias classes.

Referindo a carga tributária do final do século XVIII Varnhagen, em geral condescendente com o sistema colonial, fez-lhe críticas, procurando mostrar a asfixia econômica que vivia a colônia. A organização tributária colonial definia-se pela pouca articulação central, delegações de tributação, privilégios e isenções e desequilíbrios entre indivíduos e grupos sub e super taxados. À “luz” das novas concepções criticava os estancos,

---

<sup>2</sup> Idem. AHU\_ACL\_CU\_015, Cx 237, Documento 15943 (11/08/ant.1802).

a sobretaxação e mesmo a forma de arrecadação dos direitos alfandegários, propondo-se uma supressão ou redução, substituindo-os nas capitanias marítimas por impostos mais produtivos e menos onerosos: o papel selado, um imposto predial de 10% sobre a renda, taxas moderadas sobre lojas, tavernas e escravos e taxas pelo uso dos correios. Propunha-se, ainda, como uma das novas medidas administrativas, a instalação de uma loteria anual e a substituição dos contratos de arrematação para administração dos impostos, o que significava alterar toda a sistemática de arrecadação colonial.

As principais formas de distribuição entre a população dessa arrecadação eram os impostos, os contratos, os donativos e os fundos extraordinários. Os impostos correspondiam à distribuição direta, como os quintos, os décimos, os subsídios voluntários e literários, os impostos alfandegários e os de passagem (registro de estradas); as sisas e as taxas de serviços burocráticos.

De fato, percebe-se a procura de simplificação no aparelho burocrático para torná-lo mais funcional. A moralidade dos cargos públicos foi matéria que exigiu uma atitude mais rigorosa por parte da Coroa; os abusos, principalmente no Brasil, eram excessivos. Por exemplo: os cargos de Justiça e Fazenda, arrematados na metrópole, chegavam a ser revendidos, na colônia, com altos lucros. A Coroa passou a promover fiscalização rigorosa sobre os titulares dos cargos arrematados, assegurando-se o direito de confirmá-los ou suspendê-los. Os funcionários reais passaram a ter regulamentação minuciosa com respeito a suas obrigações de horários e salários. O aparelho arrecadador no Brasil tornou-se mais severo. O aparelho fiscal também investiu no comércio cobrando dívidas atrasadas, especialmente na Bahia, e rigoroso exame de livros e demais papeis concernentes à arrecadação fiscal.

Todo esse processo tributário e má arrecadação estavam sendo questionados pelos mais altos escalões do estado português no final do século XVIII. Ao mesmo tempo, defendia um melhor fluxo administrativo, com o aumento das atribuições das Juntas de Fazenda das capitanias e a separação, nas comarcas, das atribuições fazendárias das judiciárias.

Faltava, além disso, um bom sistema de contabilidade pública para controlar o processo arrecadador e a tributação. Sugeriu-se a organização orçamentária da receita e despesa dos impostos em cada capitania, um diário das contas correntes respectivas e uma análise contábil e econômica anual sobre as causas do aumento ou diminuição da receita e despesa de cada imposto, “a fim de que se conheça evidentemente o estado de prosperidade ou decadência da capitania administrada”.

Se nem todas as sugestões modernizadoras foram aplicadas, ainda assim as alterações ocorridas no início do século XIX demonstram a progressiva vitória das novas concepções e das novas realidades no Portugal Antigo Regime. Embora não existam estudos completos sobre a estrutura tributária colonial, há diversos indicadores que, embora isolados, podem fornecer um quadro do assunto. Um destes depoimentos é do francês Bougainville, que esteve no Brasil em 1760 e teve sua obra publicada em 1771. Segundo seus dados, a composição da receita do Erário Régio era:

<b>Atividades</b>	<b>Piastras</b>
150 Arrobas de ouro (quintos)	1.125.000
Direitos dos diamantes	240.000
Renda aduaneira (a 10%)	350.000
Cunhagem de moedas	400.000
Direitos de passagem e vendas de Ofício (na mineração)	225.000
Impostos sobre escravos 2,5%	87.000
Direitos sobre azeite, sal, sabão e dízimos	130.000
<b>Total</b>	<b>2.667.000</b>
Fonte: R. Simonsen, História Econômica do Brasil. 6ª ed., p. 366.	

Essas críticas surgem das novas concepções econômicas, como por exemplo: Adam Smith (1723-1790), onde suas idéias exerceram uma rápida e intensa influência entre a burguesia constituída por comerciantes, industriais e financistas, que queriam acabar com os direitos feudais e com o mercantilismo; e outros como David Hume (1711-1776) e Thomas Reid (1710-1796) que junto com Smith foram figuras importantes do iluminismo econômico. (FALCON, 1982)

As novas concepções de liberalismo no século XIX levaram os integrantes que compunham a Junta da Fazenda Real a aplicar as idéias de livre concorrência e a perceber os prejuízos que estas concessões levavam ao tesouro público. Mesmo contando, com idéias mercantilistas, como a proibição de existência de manufaturas na colônia que pudessem concorrer com os produtos da metrópole – que no período pombalino foram amplamente beneficiadas, com a política de fomentação da indústria portuguesa<sup>3</sup> - além, de serem eram mais caros, por pagarem mais impostos e serem obviamente importados.

<sup>3</sup> Entre outras realizações, seu governo procurou incrementar a produção nacional em relação à concorrência estrangeira, desenvolver o comércio colonial e incentivar o desenvolvimento das manufaturas. No âmbito dessa política, em 1756 foi criada a Companhia para Agricultura das Vinhas do Alto Douro, o ministro concedeu isenção de impostos no comércio e nas exportações, estabelecendo assim a primeira zona de produção vinícola demarcada no mundo, colocando-se os marcos pombalinos nas delimitações da região. Em 1773, surgia a Companhia Geral das Reais Pescas do Reino de Algarve, destinada a controlar a pesca. Ao

Já se percebe a relevância que os integrantes da dita junta dão a possível existência de monopólios, pois é sabido, que os donos das concessões vendo-se na posição de detentor dos privilégios sobre determinado produto venha e exercê-lo, fazendo com que os preços subam e o mesmo possa obter maior arrecadação.

E são estas novas concepções que vão gerar as muitas negativas de pedido de concessões: *“Ainda que o meio fosse competente não seriam suficientes as razões, que se alegam para justificar o pretendido espólio; antes se fossem atendidas as mesmas, se faria estanque de tudo contra a liberdade do comércio, e em prejuízo de imensas famílias, e do bem comum.”*<sup>4</sup>

Conceitos de liberdade de comércio e bem-estar comum agora são comuns nas negativas de concessões de contrato para arrecadação de impostos na virada do século XIX:

*“Porém, como a sua súplica contém alguma confusão, misturando restilações, e licores, com destilações, e por estas se possa entender a destilação do mel, e da cana, que é a aguardente do país, a fábrica deste gênero não se deve conceder unicamente a este homem o que causaria grande prejuízo a Real Fazenda, e ao comércio. Além disto, o privilégio, que ele pretende, não se deve estender à proibição das restilações, e licores, que costumam vir do Reino, não se porque elas podem, e costumam ser feitas sem os vícios, e prejudiciais falsificações, que aqui se praticam, mas também porque elas pagam Direitos. E porque pode acontecer, que este Pertencente, vendo-se único nesta preparação, a faça rara para excitar maior preço, deve ele obrigar-se a sortimento tal, que não padeça falta de consumo do gosto do povo”.*<sup>5</sup>

Lourival Gomes Machado, estudando a “política dos vice-reis do Rio de Janeiro”, afirmou que o plano “geometrizante” de Pombal para o Brasil e sua administração, fez substituir de vez o “empirismo paternalista” do absolutismo tradicional pelo racionalismo no uso do poder, típico do despotismo esclarecido (WEHLING; 1986). Sem dúvida, a administração colonial pombalina e pós-pombalina é diferente do estilo ainda limitadamente patrimonialista que iremos encontrar da primeira metade do século XVIII para trás. Um paralelo entre estilo e ação de Gomes Freire de Andrade e Lavradio, Vasconcelos ou Portugal e Castro, permite estabelecer justamente diferença entre um “empirismo reformista”, formado

---

mesmo tempo, o marquês criou estímulos fiscais para a instalação de pequenas manufaturas voltadas para o mercado interno português, do qual também faziam parte as colônias. Essa política protecionista englobava medidas que favoreciam a importação de matérias-primas e encareciam os produtos importados similares aos de fabricação portuguesa. Como resultado, surgiram no reino centenas de pequenas manufaturas produtoras dos mais diversos bens.

<sup>4</sup> Documento do Arquivo Histórico Ultramarinho resgatado através do Projeto Resgate Rio Branco - LAPEH – Laboratório de Pesquisa e Ensino de História da Universidade Federal de Pernambuco. AHU\_ACL\_CU\_015, Cx 229, Documento 15460, Anexo 3 ao documento 15460.

<sup>5</sup> Idem, Anexo 5 ao documento 15460.

no início do século XVIII, e o governante ilustrado do final do século, que se equilibra entre a justificativa do absolutismo a que serve e o turbilhão fisiocrático liberal que perpassa o mundo euro-americano e no qual, pelo menos em parte, crê (WEHLING; 1986). Esta ambigüidade é constante naqueles governantes que melhor se destacaram como administradores; se oscilaram ideologicamente entre o absolutismo e a ilustração, sua ação administrativa beneficia-se, de modo geral, de visão mais larga e mais definida, do que seus antecessores ou seus contemporâneos meramente “pragmáticos”, mesmo quando estes eram bons administradores.

As atitudes e definições desses governantes “ilustrados” são, em geral, menos casuísticas, obedecendo à preocupação de articular fenômenos isolados para fixar conjuntos, estabelecer critérios e determinar medidas dentro de certa organicidade. São burocratas no sentido moderno da expressão weberiana, conflitando-se, geralmente, com seus subalternos, burocratas “tradicionais”. Um bom exemplo é a adoção, pelo Marquês do Lavradio, da moderna contabilidade, com a qual reformulou a emperrada contabilização do movimento da capitania.

A análise da administração no período de crise do Antigo Regime em diferentes aspectos como o relacionado aos impostos, ainda está por se fazer, pois a historiografia brasileira atual limita-se em sua maioria a estudos acerca dos episódios mais significativos do governo e da atuação a partir do Marquês de Pombal. Entretanto, podemos observar preliminarmente que, mesmo quando houve a intenção de imprimir racionalização à administração, esta foi tolhida pelas características gerais do sistema colonial. Ademais, a qualidade da burocracia regional – exceção de Minas, Bahia e Pernambuco – estava abaixo daquela do Rio de Janeiro, de cujas limitações se queixavam os vice-reis.

Enfim, restamos uma pergunta: Foram as políticas administrativas postas em prática na colônia brasileira no período de crise do Antigo Regime inovadoras ou apenas repetiram as fórmulas portuguesas? A análise dos impostos no contexto da administração serviu como ponto de partida para verificação dessa hipótese, no entanto, as mudanças pormenorizadas neste trabalho, contudo, os dois lados da pergunta podem ser verificados, pois tanto as novas implementações podem ser verificadas como as fórmulas de produção de capital por parte da colônia para metrópole como podem ser percebidas no contexto da mesma, sendo assim, cabermos analisar com maior profundidade as ações administrativas da época, tentando extrair dela, mais além do que conjunto de idéias administrativas metropolitanas.

### **Referências bibliográficas**

ANTONIL, André João. *Cultura e Opulência do Brasil*. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967.

ASSIS, Virgínia Maria Almoêdo de. *Palavra de Rei... Autonomia e Subordinação da Capitania Hereditária de Pernambuco*. 2001. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. *História Administrativa do Brasil: A Administração Pombalina*. Vol. 5. 2ª Edição. Brasília. Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP/ Ed. Universidade de Brasília, 1983.

BOXER, Charles. *O Império Colonial Português (1415-1825)*. Lisboa, Edições 70, 1981.

FALCON, Francisco José Calazans. *A Época Pombalina: Política Econômica e Monarquia Ilustrada*. São Paulo. Ática. 1982.

FRAGOSO, João L. Ribeiro; BICALHO, Maria Fernanda B.; GOUVEA, Maria de Fátima (Orgs.). *O Antigo Regime nos trópicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de, (Dir.). *História Geral da Civilização Brasileira. A Época Colonial: Administração, Economia, Sociedade*. 7ª Ed.. Tomo I, Vol. 2. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1993.

IGLESIAS, Francisco. *Minas e a imposição do Estado no Brasil*. *Revista de História*. São Paulo, n.º. 50, p. 257-273, out./dez. 1974.

MAXWELL, Kenneth. *Marquês de Pombal: Paradoxo do Iluminismo*. 2ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1997.

NOVAIS, Fernando A. *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777 – 1808)*. 6ª Edição. Editora Hucitec. São Paulo, 1995.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1976.

SALGADO, Graça. *Fiscais e Meirinhos: A Administração no Brasil Colonial*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

VIOTTI, Emília da Costa. *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*, 6ª Edição. São Paulo, Fundação Editora da UNESP, 1999.