



**UMA BREVE HISTÓRIA
DOS TRIBUTOS EM
PERNAMBUCO**

GEORGE CABRAL / DIRCEU MARROQUIM / SAULO VILAR

**UMA BREVE HISTÓRIA
DOS TRIBUTOS EM
PERNAMBUCO**

COORDENAÇÃO EDITORIAL

EDNA NUNES, JULIANE
PLANZO, MARIA CAROLINA
SANTOS, POLLYANNA DINIZ

CURADORIA DE IMAGENS

DIRCEU MARROQUIM,
GEORGE CABRAL, SAULO VILAR

CAPA, PRODUÇÃO GRÁFICA E DIAGRAMAÇÃO

PEDRO ALB XAVIER

REALIZAÇÃO

IVO BARBOZA & ADVOGADOS
ASSOCIADOS

SÓCIOS

ALEXANDRE ALBUQUERQUE,
FERNANDO DE OLIVEIRA LIMA,
FÁBIO DE OLIVEIRA LIMA,
GLÁUCIO BARBOSA,
GLEICY LIMA TISO,
IVO BARBOZA E
IVO DE OLIVEIRA LIMA

IMAGEM DE CAPA:

TRABALHADORES NO BAIRRO
DO RECIFE. ALEXANDRE BERZIN/
ACERVO DO MUSEU DA CIDADE
DO RECIFE, DÉCADA DE 1940



UMA BREVE HISTÓRIA DOS TRIBUTOS EM PERNAMBUCO

GEORGE CABRAL / DIRCEU MARROQUIM / SAULO VILAR

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 006

PREFÁCIO 010

**INTRODUÇÃO:
PERNAMBUCO
E SEUS TRIBUTOS** 014

**CONSIDERAÇÕES
FINAIS** 215

**LINHA DO TEMPO
TRIBUTOS EM
PERNAMBUCO
(1549 A 2023)** 220

BIBLIOGRAFIA 230

**SOBRE
OS AUTORES** 236

**OS TRIBUTOS EM PERNAMBUCO
ENTRE A COLÔNIA E O IMPÉRIO** 022

**REPÚBLICA E TRIBUTOS
HISTÓRIAS DO PACTO
FEDERATIVO EM PERNAMBUCO** 088

**PERNAMBUCO E SEUS TRIBUTOS:
DA DITADURA CIVIL-MILITAR
À HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE** 166

APRESENTAÇÃO

Datas redondas são um convite para a reflexão. E, ao chegar aos 30 anos de fundação deste escritório de advocacia, é inevitável parar e pensar no que fizemos até aqui, onde estamos e aonde queremos chegar. Desde aquele escritório em um pequeno apartamento no bairro da Imbiribeira até o atual casarão histórico na Rua do Brum, no Bairro do Recife, foram vários caminhos. Houve muitas mudanças, é claro, mas há muitas permanências. Temos diversos funcionários com décadas de casa. Nosso primeiro cliente, o Bompreço, segue conosco até hoje.

Construir e expandir um escritório sólido e bem-sucedido era um sonho impensável para o menino que nasceu na Vila do Carneiro, em Buíque, no Agreste pernambucano, filho de um agricultor, seu José Vieira, e uma dona de casa, dona Bela. A primeira vez que vi advogados na vida foi trabalhando na fábrica da Palmeiron em Arcoverde, onde comecei aos 12 anos. A advocacia era um mundo ainda inteiramente distante.

A persistência e a paixão pelos estudos — e as tantas e tantas pessoas que me ajudaram no caminho — concretizaram aquele sonho. Já no Recife, cursei Ciências Contábeis enquanto gerenciava a contabilidade e a área fiscal do grupo Bompreço, então composto por 11 empresas, mesmo sendo ainda técnico em contabilidade. Um ano depois que me formei em Contábeis, fui aprovado no tão sonhado curso de Direito. As aulas eram pela manhã, no mesmo horário do trabalho. Falei então com João Carlos Paes Mendonça, que me incentivou: “Não é o seu sonho? Vá fazer seu curso”.

Depois de 11 anos no Bompreço, passei no concurso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco (Sefaz-PE). Foram mais 11 anos lá, onde fui eleito o primeiro presidente do Sindifisco-PE e cheguei a secretário-adjunto da

Sefaz-PE. Sempre trabalhando de dia e estudando noite adentro. A formação de um advogado da área tributária é exigente e perene. Um advogado, de qualquer área que seja, não pode se prender apenas aos códigos de normas. É preciso ler sobre tudo para compreender o mundo em que as leis estão inseridas e como chegamos até aqui. Assim, os livros de história se mostram grandes aliados.

Depois de tanto trabalho, tanta dedicação e vitórias, celebrar a nossa trajetória de três décadas era fundamental para mim e para os sócios do escritório: Alexandre Albuquerque, Fernando de Oliveira Lima, Fábio de Oliveira Lima, Gláucio Barbosa, Gleicy Lima Tiso e Ivo de Oliveira Lima. Mas nos surgiu também uma inquietação: o que poderíamos oferecer de presente para a sociedade?

Falar sobre impostos não é visto como algo agradável. Como costume dizer, se a relação da população com os impostos fosse amigável, não se chamaria “imposto”, mas “por favor” ou “quando quiser”. É um assunto que pode ser considerado difícil e maçante. Isso, contudo, não pode afastar a população de estudar e compreender como os impostos surgem, para que eles servem e como são usados. Quando corretamente aplicados, são os impostos que financiam serviços como os de saúde e educação — desde o posto de saúde do bairro e da creche até tratamentos complexos e pesquisas nas universidades. Com conhecimento, a sociedade pode cobrar quando há usurpação ou mau uso dos tributos.

Ajudar a levar esse conhecimento para o grande público foi um dos motivos pelos quais escolhemos celebrar nossos 30 anos com um livro de história. É algo que carrego na minha vida de tributarista desde antes da fundação do escritório. De 1987 a 1993, assinei no *Jornal do Commercio* a coluna



“Tributo e tributações”, na qual comentava as mudanças que atingiam diretamente o bolso dos contribuintes.

Agora, nos nossos 30 anos, essa missão se expande e se aprofunda.

O nome “Uma breve história...” talvez seja um excesso de modéstia. O trabalho apresentado neste livro por George Cabral, Dirceu Marroquim e Saulo Vilar é robusto, interessante e abrange um período histórico muito além das nossas três décadas de escritório. Às vésperas de mais uma reforma tributária, é uma oportunidade para se conhecer as motivações por trás dos tributos, a evolução da relação de disputa por recursos entre a União, estados e municípios, além de outros aspectos históricos que contribuem para a compreensão desta face da nossa vida em sociedade.

Este livro é exatamente o que nós queríamos dar de presente para Pernambuco: celebra a nossa história e é uma fonte de consulta não só para tributaristas, mas para qualquer pessoa que deseja entender como os impostos moldam e são moldados pelas atividades do cotidiano. É sobre Pernambuco, mas também é sobre o Brasil. É sobre como chegamos até aqui.

Sejam bem-vindos a essa leitura de muito aprendizado e história!

Ivo Barboza

PREFÁCIO

A história dos tributos em Pernambuco é aqui contada em três capítulos por três autores, que partem dos tempos do Brasil colônia até chegar aos dias atuais. Caracterizam a estrutura do sistema de impostos, inserindo-o no contexto econômico e político que prevaleceu em cada momento da vida do país e do estado.

Em linguagem acessível, a narrativa tende a ser compreendida pelos não iniciados em assunto tão árido, e por isso mesmo mais palatável aos iniciados. Essa louvável iniciativa que parte de uma empresa especializada em tributação, valoriza o acesso fácil ao conhecimento das características do sistema tributário, prevalecente em cada momento histórico de Pernambuco.

A análise, baseada em ampla literatura especializada, brinda o leitor com a trajetória percorrida ao longo de séculos pelo Brasil, destacando a natureza e as características dos tributos que a sociedade paga, em cada fase, para financiar a ação do Estado.

Os autores tentam deixar clara a complexidade do emaranhado, oneroso e injusto sistema predominante no país e evidenciam as nuances da estrutura tributária nacional e estadual. Isso numa República Federativa – República trina desde a Constituição Federal de 1988 - cravada num país continental, diverso em sua territorialidade e de profunda desigualdade social.

Atribuo o convite para prefaciá-la esta obra ao fato de ser economista de formação e de ter exercido o honroso cargo de Secretária da Fazenda de Pernambuco, entre 1988 e 1990. Tempos desafiadores, tal como os atuais. Por isso, seguindo a abordagem dos autores deste livro, destaco o contexto daquele final de década. O ambiente nacional era marcado pelo processo de redemocratização do país, após longo período de governos militares, com

uma nova Constituição Federal que ordenava a implementação de mudanças no sistema tributário existente e exigia adequações a serem feitas nas Constituições Estaduais.

Principal fonte de receita do ente estadual, o imposto incidente sobre a circulação de mercadorias (ICM), havia sido objeto de ampliação, ao incluir-se em sua base de incidência alguns serviços, como os de transportes e comunicação, o que o transformou em ICMS. Essa mudança se inscrevia em ambiente político muito especial, sobretudo em Pernambuco, onde, deposto pelo golpe militar, em 1964, o governador, forte referência entre os que foram punidos por longos anos de exílio, voltara ao poder pela força do voto popular nas eleições diretas realizadas em 1986.

Por sua vez, o cenário econômico era também muito especial, visto que o país mergulhara em profunda crise em meados dos anos 70, com o Estado desenvolvimentista amplamente deficitário e, por isso, refém de seus credores externos, face à elevada dívida pública. Dívida cujo montante e os encargos foram fortemente impactados pelo “choque dos juros”, imposto ao mundo pelo *Federal Reserve* após o segundo choque do petróleo.

A década de 1980 colocava o Brasil em momento difícil, com o crescimento da atividade econômica garroteado e uma grave hiperinflação. A desaceleração do PIB representou uma queda vertiginosa nas médias históricas de crescimento dos cinquenta anos anteriores e a inflação galopante atingia números exorbitantes: o IPCA registrou aumento de 980%, em 1988, 1.973%, em 1989, e 1.621%, em 1990, anos em que estive à frente da Sefaz-PE. Difícil fazer projeções de receitas e despesas e cumprir a tradição pernambucana de exibir um quadro fiscal equilibrado e sem endividamento relevante.

Em Pernambuco, os impactos do ambiente nacional eram evidentes, tanto que a taxa média de crescimento do PIB do estado, na década de 1970, que fora de 8,35% a.a. se retrai para 2,5% ao ano, entre 1985 e 1990. Merece destaque a contração verificada na indústria de transformação, que respondia por 1/4 do Valor Adicionado Bruto (VAB) total da economia estadual em 1985.

Como se não bastassem os desafios externos, o clima interno da Sefaz-PE era de ebulição, como bem mostram os autores, com movimento reivindicatório sob a liderança de fazendários como

Petrônio Tavares, Ivo Barboza e Nilo Otaviano, líderes do nascente e depois poderoso Sindifisco-PE. Momento no qual o diálogo que se rompera com o primeiro secretário, se mostrou, mais uma vez, o melhor instrumento de afirmação da política em sociedades que se querem democráticas.

Em tempos muito difíceis, como vivem o Brasil e Pernambuco, atualmente, a história sempre nos ensina.

Uma reforma tributária em debate no Congresso Nacional pretende a ousadia de substituir o ICMS - estranhamente pago da origem - por um “IVA estadual”, pago no destino, como se faz mundo a fora. Este livro estimula boas e oportunas reflexões.

Boa leitura.

Tânia Bacelar

Economista, professora e consultora.

Foi secretária do Planejamento e da

Fazenda de Pernambuco e do

Planejamento do Recife.

Via Aérea do
Recife. Tibor
Jablonsky, 1957.

Acervo IBGE.



INTRODUÇÃO: PERNAMBUCO E SEUS TRIBUTOS

"Só existem duas certezas na vida:
a morte e os impostos"
Samuel Johnson

O trecho acima citado, do ensaísta e poeta inglês Samuel Johnson (1709-1784), apesar de jocoso, impõe ao leitor duas dimensões que são cruciais e que são o cerne deste livro. A primeira, que parece mais óbvia, trata dos tributos – entendendo-os aqui como um elemento que mimetiza as inscrições culturais de um povo, sua estrutura social e todas as suas bases. Muito além dos números, tributo é vida em sociedade, experiência coletiva.

A segunda dimensão diz respeito propriamente à vida, ou melhor, ao binômio vida-morte, que resulta na existência humana. Para além de qualquer dimensão existencialista desta última perspectiva, este livro conta o quanto uma história dos tributos pode dizer sobre a vida em sociedade. São experiências que atravessam as individualidades, os caminhos institucionais a serem seguidos, as intrigas palacianas, a vida do pequeno comerciante, de quem vive do trabalho doméstico, de quem estuda, etc. É difícil estar vivo e não ter a sua existência tocada de algum modo pelos tributos.

Este livro conta algumas dimensões dessa história. Do como, com o passar do tempo, os tributos foram sendo sofisticados, as cobranças, os seus mecanismos de guarda e de transmutações que acompanharam mudanças significativas dos modos de governar o Bra-

sil, quando nem país independente ainda o era. É nesse sentido que acompanharemos nas páginas a seguir não só os tributos, mas também uma compreensão macro do quanto o Brasil e Pernambuco vão se consolidando, desde o distante tempo da capitania, passando pela época em que fomos província até chegar ao estado da incompleta federação criada com a Proclamação da República. Esse caminho é feito de continuidades e rupturas, e como o passado informa o presente e diz sobre como chegamos até aqui.

Estamos falando, precisamente, de uma relação formada por um par conceitual antitético envolvendo a necessidade de um grupo por gastar recursos (dos quais muitas vezes não dispunham) e uma ação planejada para retirá-los de terceiros, seja de forma consensual e voluntária, seja mediante uma assimetria violenta de poder. Denominamos este processo de apropriação e repartição de recursos de “sistema fisco-tributário” pelo fato de que ele nasce não no ato da cobrança dos tributos, e sim na necessidade de se fazerem gastos, públicos ou privados.

Nesse sentido, quando nos referimos a um grande sistema tributário-fiscal, ou fisco-tributário, tratamos da apropriação de recursos por um conglomerado de pessoas ou nações. Os exce-

centes do sistema são reinvestidos na forma de capital, financiando o processo de acumulação infinito através de mais tributos, os quais pagarão as prestações desse grande sistema financeiro através de mecanismos de troca, chamados de “mercadorias”, “moedas”, “dinheiro físico ou eletrônico”, os quais, segundo a teoria do valor, representam uma parcela maior ou menor da força de trabalho apropriada, completando essa trindade de sistemas com o monetário/cambial.

Mas, antes de adentrarmos nas linhas centrais da composição dos capítulos deste livro, vale ainda observar alguns elementos que são relevantes para a compreensão global do texto. Inicialmente, é importante olharmos para o chamado “Pacto Federativo”.⁰¹ Ele trata do processo dinâmico de deslocamento das competências para administrar as receitas tributárias e os seus gastos, ora para uma centralização (o que chamamos atualmente de União ou esfera Federal,

⁰¹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil*: A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020; e LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.



Esboço de carta corográfica de Pernambuco
Cartografia:
Repartições de Obras Públicas/ Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro [1880].

dentro de um Estado Nacional), ora para uma descentralização, favorecendo as unidades subnacionais, atualmente denominadas de “estados e municípios”.

Diferentemente do federalismo dual surgido nos Estados Unidos, onde os valores morais da Economia Política partiram das unidades subnacionais para o centro de poder da União Federativa, na formação do Estado-Nação brasileiro houve no Império uma centralização dos recursos que permaneceu até a República, ampliando sobremaneira os custos de transação para repassá-los aos atuais estados e municípios. No ideário liberal dos intelectuais presentes em Pernambuco entre 1817 e 1824, percebe-se uma tentativa de acompanhar o processo de mudança de Confederação para Federação, seguindo os norte-americanos e sua Constituição de 1789, principalmente no que toca à repartição de recursos oriundos dos seus sistemas fisco-tributários.

Em seguida, utilizaremos o chamado Princípio da Capacidade Contributiva, estabelecido em terras brasileiras, ainda nos tempos de D. João VI, pelo homem de ciências D. Rodrigo de Souza Coutinho, a partir dos escritos de Adam Smith. Em terceiro lugar, tentaremos introduzir as estruturas e conjunturas em que estes sistemas de apropriação e redistribuição de recursos estavam inseridos, bem como a sua diversidade. Não nos esquecendo, também, das pessoas, geralmente membros da sua chamada elite, que imaginaram esses modelos de administrações fisco-tributárias e sua organicidade.

Finalmente, em uma tentativa de melhor compreender as tomadas de decisão dos gestores públicos, no Brasil e em Pernambuco, optamos por localizar o seu imaginário local, comparando-o, quando possível, com o ideário do Sistema Tributário, financeiro e monetário global, presentes na Economia-Mundo, procurando identificar melhor cada um deles. Quanto às diversas formas de administrar esses sistemas de repartição de recursos, trataremos principalmente do desenvolvimento desses imaginários e ideários existentes nos discursos e narrativas dos intelectuais orgânicos que participaram dessa transmigração cultural, antes exclusiva e vinda dos colonizadores europeus, a qual foi, passo a passo, evoluindo para o jeitinho brasileiro-brasileiro.

O primeiro capítulo, intitulado *Os tributos em Pernambuco entre a Colônia e o Império*, mostra o quanto os tributos e os conflitos deles derivados interferiam nas dinâmicas sociais. Pernambuco, ainda como Capitania, tendo primeiro Olinda e depois o Recife como sua capital, possuía desde muito cedo uma intensa vocação para o comércio favorecida pela existência de um porto situado em posição geográfica privilegiada. Isto facilitava desde a exportação de produtos, sobretudo do açúcar em larga escala, até a de *commodities* como o tabaco, a aguardente, o couro, entre outras. Ao mesmo tempo, veremos o quanto os tributos estavam no cerne das importantes ebulções sociais na formação do Brasil, como foi o caso da Revolução Pernambucana de 1817, quando Pernambuco se tornou um país durante 75 dias.

No capítulo seguinte, cujo título é *República e tributos: histórias do Pacto Federativo*, teremos uma análise sobre a mudança significativa ocorrida com o final do Império, com sua unidade administrativa centralizada na Coroa, tendo o Poder Moderador como um elemento central na vida política do Brasil, e a chegada da República, em 1889. O resultado da construção de um “Estados Unidos”, que demandava uma autonomia dos entes federativos levou a um complexo arranjo numa estrutura administrativa que já durava quase dois séculos.

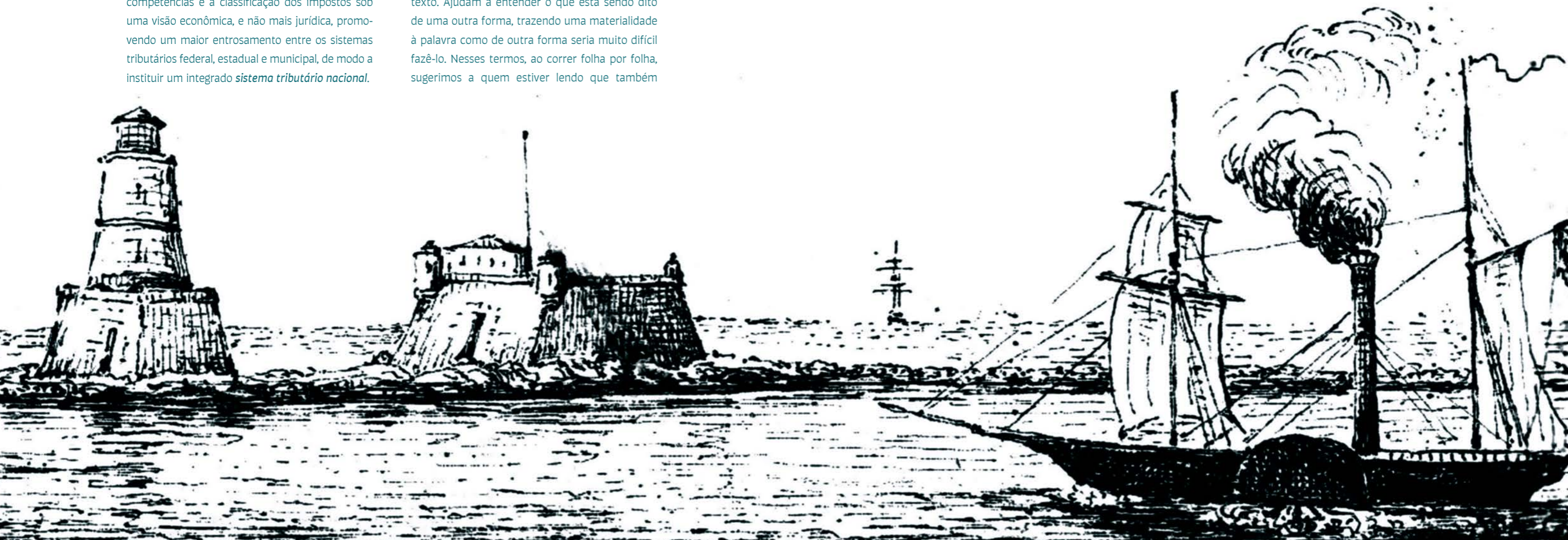
Aqui veremos os desafios dos ajustes tributários e do estabelecimento de um “Pacto Federativo” que nascia roto e com pernas bambas, imerso nas histórias de seus antepassados monarcas. Ao mesmo tempo, faremos uma análise das proposições das Constituições de 1891, 1934 e 1946, entendendo-as neste capítulo como centrais na compreensão da organização e estruturação das instâncias federativas e das suas devidas responsabilidades. Nesse sentido, faremos uma abordagem centrada mais nos sujeitos que nos processos, procurando captar relatos e experiências de vida para compreendermos o objeto como um todo.

No terceiro e último capítulo, o qual chamamos *Pernambuco e seus tributos: da ditadura civil-militar à história do tempo presente*, procuramos demonstrar que, só a partir da reforma administrativo-tributária desenvolvida entre 1965 e 1967, houve a preocupação de alterar a discriminação de competências e a classificação dos impostos sob uma visão econômica, e não mais jurídica, promovendo um maior entrosamento entre os sistemas tributários federal, estadual e municipal, de modo a instituir um integrado *sistema tributário nacional*.

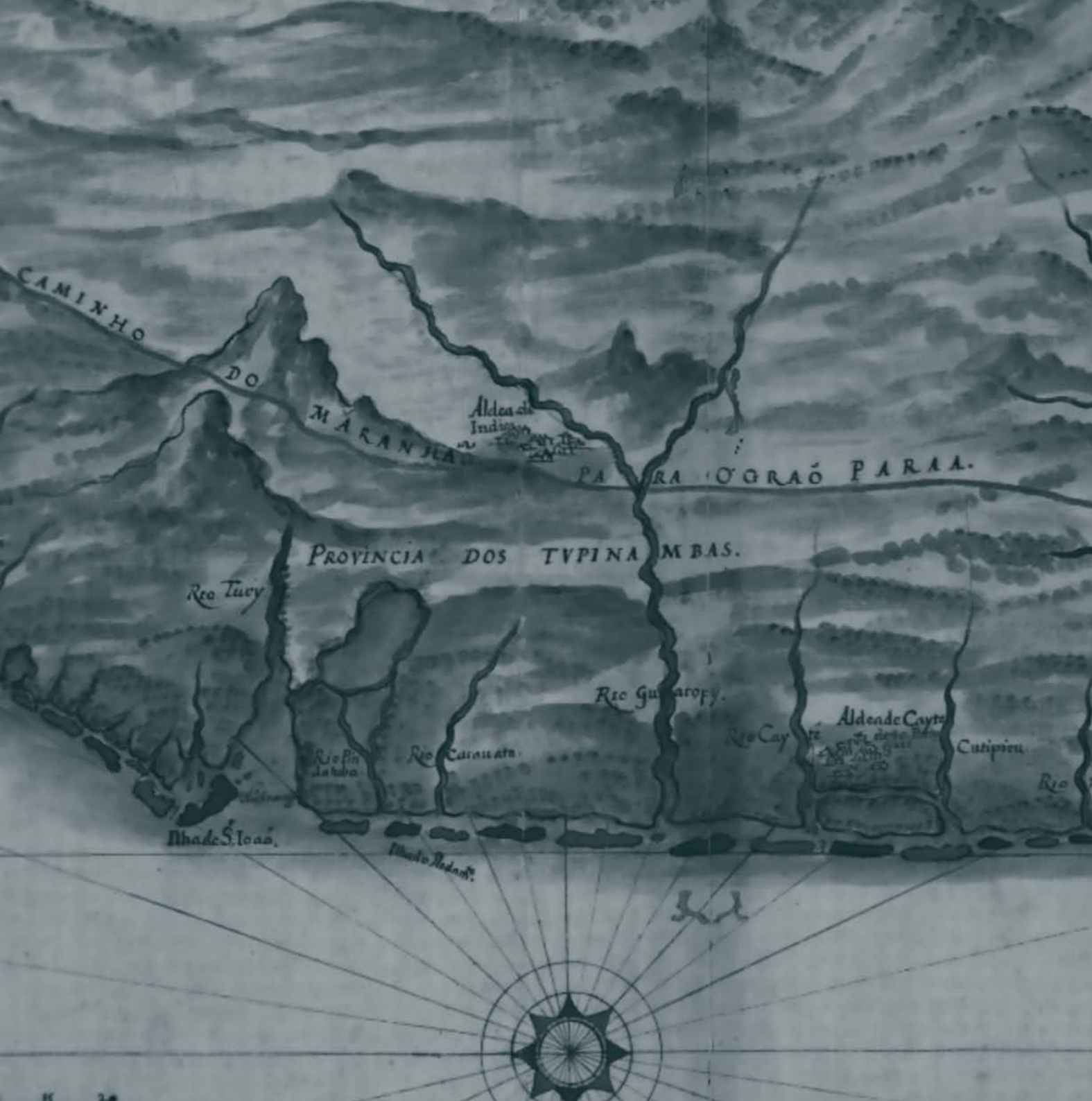
Por último, gostaríamos, antes de desejar uma boa leitura, apenas pontuar uma questão relevante para a compreensão desta obra. Será incontornável deparar-se ao longo destas páginas com uma grande quantidade de imagens. Muito além de “ilustrações”, elas são parte do próprio texto. Ajudam a entender o que está sendo dito de uma outra forma, trazendo uma materialidade à palavra como de outra forma seria muito difícil fazê-lo. Nesses termos, ao correr folha por folha, sugerimos a quem estiver lendo que também

deixe o olhar se perder nas fotografias, litogravuras e pinturas espalhadas ao longo de todo o livro.

No mais, agora sim, desejamos uma ótima experiência com o livro que se segue. Que seja uma aventura repleta de cifras, de tributos e de causos e, quem sabe, até alguma diversão.



OS TRIBUTOS EM PERNAMBUCO ENTRE A COLÔNIA E O IMPÉRIO



Pequeno Atlas do Maranhão e do Grão Pará. Cartografia: João Teixeira Albenaz/ Acervo Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro [1629].

Quando se pensa no período colonial, quase sempre se pensa também em tributação. Ser espoliado fiscalmente fazia parte da condição colonial de um território. Dessa forma, desde muito cedo fomos ensinados nas aulas de história que um dos objetivos dos colonizadores portugueses no Brasil era o de cobrar tributos. Um dos tópicos mais recordados das aulas de história do Brasil do período colonial é, certamente, o das rebeliões antifiscalistas: as revoltas dos Beckman (Maranhão, 1685), de Felipe dos Santos (Minas Gerais, 1720) e a Inconfidência Mineira (1789) tinham entre suas principais reivindicações o fim da exploração fiscal da Coroa portuguesa sobre os seus súditos no Brasil. Logo, a questão dos tributos no Brasil colonial era um tema candente e foi o motivador de muitos conflitos.

Entretanto, como os tributos eram cobrados? Quais eram os tributos arrecadados? Qual o destino dos valores arrecadados a título de tributação? Havia um sistema unificado de recolhimento? Todos pagavam tributos da mesma forma? Essas são algumas das perguntas que pretendemos responder aqui. Para tanto, vamos nos valer de alguns casos coletados na documentação primária referente a Pernambuco nos séculos XVII e XVIII.

No contexto dos impérios coloniais, a tributação, em sentido lato, é uma questão central. Tradicionalmente, a cobrança de impostos é vista como um dos principais objetivos do estabelecimento de estruturas de governança colonial, uma vez que as riquezas extraídas das colônias e canalizadas para as metrópoles seriam um dos sustentáculos financeiros mais importantes para aqueles impérios. Pagar tributo à sua metrópole seria, portanto, uma das funções primordiais de uma colônia.⁰¹

⁰¹ (...) a relação metrópole (Portugal) e a colônia (Brasil) realizava-se sob a égide da noção de exclusivismo colonial, ou seja, o monopólio do fluxo mercantil reservado unicamente para a metrópole, cuja efetividade tornava imprescindível a adoção de uma forte política

Em Portugal, as partes integrantes da administração responsáveis pela arrecadação e gestão dos tributos passaram por mudanças ao longo do tempo, com o surgimento e desaparecimento ou aglutinação de órgãos e jurisdições. Limitações de ordem prática e processual e de ordem teológica e moral se constituíam em constrangimentos a um aprimoramento da fiscalidade. As técnicas contábeis não eram consideradas dignas de figurar entre as preocupações da “alta política”, sendo mais afeitas ao cotidiano dos comerciantes.

A dispersão dos órgãos fazendários refletia a dispersão política característica da sociedade de Antigo Regime.⁰² Somente na segunda metade do século XVIII, o controle das finanças da monarquia passou a utilizar sistematicamente os procedimentos mais avançados de controle em instâncias de maior alcance jurisdicional. Mesmo em Portugal,
protecionista que exigia, por seu turno, ações de natureza fiscal e militar para sua consecução.” ARRUDA, J. J. A. O sentido da colônia, revisitando a crise do Antigo Sistema Colonial. In: TENGARRINHA, J. (Org.). *História de Portugal*. São Paulo: Unesp, Edusc, Instituto Camões, 2000, p. 170.

02 HESPAÑA, António Manuel. *História das instituições, épocas medieval e moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982, pp. 182-184.

já havia sobreposições de autoridade e por vezes conflitos entre estas, um cenário ainda mais complexo se adicionamos o problema das isenções e privilégios locais. Nos domínios ultramarinos, as dimensões territoriais e as dificuldades de comunicação ampliaram os obstáculos já encontrados na metrópole no que se referia à implementação efetiva dos procedimentos previstos na legislação e na delimitação de jurisdições.⁰³

A fiscalidade se configurava, portanto, como um campo fértil para o conflito. Especialmente porque as estruturas de governo não seguiam ainda a separação entre poderes teorizada por Montesquieu no século XVIII. No contexto da monarquia pluricontinental portuguesa, os tributos podiam ser impostos tanto pelos poderes centrais como pelos seus representantes nos domínios e pelas instituições locais. Não podemos esquecer que a Igreja em Portugal e suas colônias estava submetida ao poder do monarca e integrada no Estado português, o que determinava que certas contribuições originalmente recolhidas pela Igreja acabassem nas arcas da Coroa. Ao observarmos os desdobramentos dessa questão

03 HESPAÑA, António Manuel. *As vésperas do Leviatã*. Instituições e poder político. Portugal – séc. XVII. Coimbra: Almedina, 1994, pp. 130-131.

ao longo do tempo, nos deparamos com os choques entre, de um lado, os moradores da colônia e as instituições locais e, do outro, os poderes centrais e/ou seus representantes. Também havia atritos entre os colonos e as instituições locais.

As câmaras municipais eram as principais instâncias de poder local na América portuguesa e por elas passavam muitas das questões fiscais. Os registros conservados nos apresentam um contexto no qual as repúblicas municipais se atritam ou negociam nesta matéria com os poderes centrais e seus delegados. Também nos revelam o desacordo das populações com as edilidades, mormente quando elas impõem taxas e contribuições sobre os produtos de primeira necessidade, como os alimentos e outros gêneros “secos ou molhados”.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA

No início dos tempos coloniais (1534-1548), quando o território foi dividido em 15 capitanias distribuídas entre 12 donatários, o rei de Portugal enviou para cada unidade um feitor-almoxarife. Sua função era zelar pela arrecadação dos tributos incidentes sobre os produtos cuja extração e circulação eram privilégios régios (estancos). Este era o caso, por exemplo,

do pau-brasil. Sobre o nosso primeiro produto de exportação, incidia uma tributação cuja alíquota era de 20% do valor (quinto). Em Pernambuco, as fontes documentais indicam que o primeiro feitor-almoxarife foi Vasco Fernandes Lucena.

Com a instalação do governo-geral em 1548, foi criada a figura do provedor-mor, que atuava junto ao governador-geral em Salvador, Bahia, e também dos provedores de capitanias. O primeiro tinha a função de centralizar no Brasil as ações relativas à fiscalidade, reunindo e repassando para a Coroa os informes e prestações de contas. Os segundos atuavam localmente em cada capitania. Ambos disputavam de auxiliares previstos no regimento de 1548. Os provedores-mor contavam com escrivão, procurador, tesoureiros e oficiais de contabilidade. Os provedores de capitania tinham por colaboradores os contratadores, escrivães, porteiros, guardas da alfândega e alealdadores, funcionários responsáveis pela qualidade do açúcar.

Em 1580, a Coroa portuguesa, por falta de sucessor na dinastia de Avis, acabou sendo reivindicada pelo rei da Espanha, Felipe II. A junção das duas Coroas num só monarca (União Ibérica) durou até 1640 e impulsionou algumas reformas administrativas que afetaram a fazenda. Um novo regimento para os provedores-mor foi publicado em 1588, exigindo que eles tivessem mais rigor

na tomada de contas e na cobrança de dívidas ao fisco. Para os provedores de capitania, não houve mudanças. Como a Espanha tinha uma vasta experiência no controle de áreas de mineração, durante a União Ibérica foi criada a função de provedor das minas (também chamado de “administrador-geral” ou “superintendente das minas”). A principal motivação para a criação desta figura foram os rumores da descoberta de minas em vários pontos da colônia. Outra inovação foi a separação, em 1621, do Maranhão como unidade administrativa distinta do Estado do Brasil. Nos temas de fazenda, o Maranhão replicava a estrutura existente para o Brasil.

Entre 1630 e 1654, Pernambuco foi ocupado por soldados da Companhia das Índias Ocidentais (WIC), empresa que tinha sede em Amsterdã, e que fez do Recife a sede do Brasil Holandês. Apesar desse período não ser homogêneo, ter momentos de consolidação e posteriormente de expansão, pode-se dizer que foi durante o governo de Maurício de Nassau, entre 1637 e 1644, que se experimentou uma maior estabilidade político-administrativa da Companhia das Índias Ocidentais, incluindo aí a sistematização na coleta dos impostos.

Gaspar Barléu, cronista do período nassoviano, relata, de maneira até familiar, a relação dos colonos, inclusive portugueses, com os impostos:

É incrível o poder que tem nos ouvidos do vulgo para provocar tumultos a palavra áspera — tributos. Se os impostos são velhos e recebidos, não os aumenteis, nem mesmo quando se exigem para resgatar uma dívida pública. Não imponhais também novos tributos às províncias: eles perturbam a paz dos súditos mais pela cobiça dos exatores do que pela relutância daqueles em obedecer. Se forem de todo necessários, degustai apenas, mas não devoreis as riquezas; tosquiai, mas não esfoleis este rebanho, porquanto ele é dotado de razão, e com estas demasias se torna turbulento e feroz.⁰⁴

Essas palavras possuíam quase que um tom de conselho de quem chegava em uma terra distante para ocupá-la e para ter uma relação cordial com os seus colonos. Era precisamente a intenção do governador do “Brasil Holandês”. As relações, que nem sempre eram cordiais, pesavam sobre as formas de interação nas dinâmicas territoriais e administrativas daquele outro Pernambuco.

04 BARLÉU, Gaspar. *História dos feitos recentemente praticados durante oito anos no Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1950. P.313.

Em um documento, Nassau decidiu “conceder a todos a licença para comerciar, em igualdade de condições”⁰⁵, ficando a Companhia das Índias Ocidentais, no entanto, com a exclusividade do comércio atlântico de escravizados, do pau-brasil e dos apetrechos bélicos, o que concentrava a maior parte da renda que circulava naquele Brasil. Nesses termos, como observou o historiador Charles Boxer, “aos moradores das capitanias conquistadas, embora não fossem acionistas da Companhia, permitir-se-ia comerciar em pé de igualdade com os súditos das Províncias Unidas, desde que houvesse aplicado todo o seu capital nos engenhos”⁰⁶.

E, por fim, “cobrar-se-ia imposto de 10% sobre todas as importações feitas pelos comerciantes particulares da colônia, os quais deveriam igualmente pagar 20% sobre todos os produtos exportados, sem falar numa taxa adicional de meio soldo holandês sobre cada libra de açúcar”⁰⁷. Todas as taxas, fretes e impostos de ancoragem deveriam

05 Idem. P. 93.

06 BOXER, Charles. *Os holandeses no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961. P.115.

07 Ibidem.

ser pagos em dinheiro, ou em açúcar, tendo como referência os preços praticados no Recife.

A princípio, os tributos eram cobrados por empregados da própria Companhia das Índias Ocidentais. Entretanto, a ocorrência de descaminhos e ilícitudes gerava constantes prejuízos. Decidiu-se então arrendar a particulares a cobrança de impostos durante períodos estabelecidos em contrato. O arrendamento era feito a quem oferecesse maior lance nos leilões promovidos pela Companhia. Os luso- pernambucanos também podiam arrendar os contratos. João Fernandes Vieira construiu parte de sua fortuna durante o período se valendo desse expediente. O sistema de arrendamentos dos tributos foi aprimorado durante a gestão de Nassau, que conseguiu estabelecê-lo em todo o território conquistado pela WIC. Cobravam-se tributos sobre os gados, o açúcar, a propriedade de engenhos de açúcar, o vinho, a cerveja e a aguardente. Também havia tributos sobre a matança de gado, o uso da balança e a pesca, para além de pedágios e barcagens.

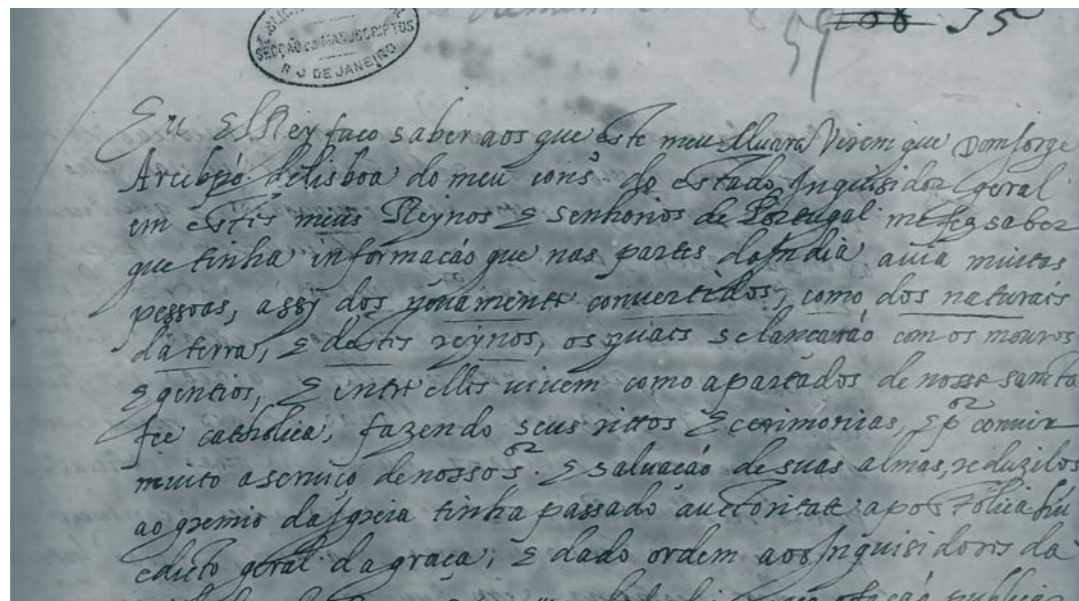
Nem sempre os arrendatários dos tributos conseguiam honrar os compromissos com a WIC e se tornavam inadimplentes. Secas, pragas e os ataques da guerrilha luso- pernambucana, por exemplo, provocavam reveses na arrecadação e prejudicavam os contratadores. Nassau inseriu

uma cláusula de abatimento nos contratos para os casos de situações que causassem contratempos para os arrendatários. Mas os gestores da WIC na Holanda proibiram qualquer flexibilização na integralização das quantias devidas pelos contratadores. Os custos da ocupação do Brasil holandês eram crescentes e havia ainda a pressão dos acionistas da empresa.⁰⁸

Apesar da aparente boa convivência de Nassau com a população local, havia uma tensão constante no ar. O próprio Nassau escreveu uma carta aos Estados Gerais Neerlandeses informando que: “Havia um armistício, mas pouco

08 WÄTJEN, Hermann. *O domínio colonial holandês no Brasil*. 3ª edição. Recife: Cepe, 2004, p. 317-324.

[Alvará régio que faz por bem remeter e perdoar as fazendas que pertencem ao seu fisco e Câmara Real a todas as pessoas, assim como aos novamente convertidos e naturais da terra, que nas partes da Índia se lançaram com os mouros e os gentios].
Manuscrito: Filipe II, Rei de Espanha/ Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. [14/02/1586].

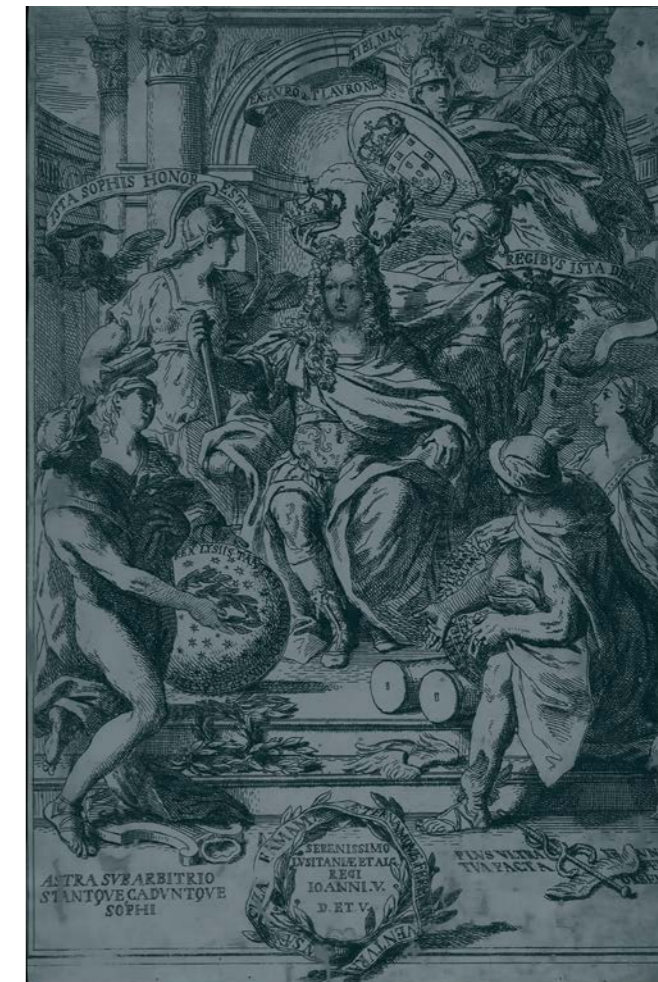


seguro: os portugueses velavam, sob mostras de amizade, os antigos ódios contrários; [...] Execravam os nossos tributos e impostos, assim como a permissão concedida aos judeus para celebrarem o seu culto”⁰⁹. Estas palavras nos levam à saída de Nassau do Recife, em 1644, e a posterior capitulação da Companhia das Índias Ocidentais, em 1654.

Pouco ficou do sistema de coleta de impostos estabelecido por Nassau nos anos seguintes à retomada da Coroa portuguesa. Não é útil estabelecer aqui um juízo de valor se havia um sistema que melhor funcionava, um “holandês”, e outro português, mas é importante destacar que os legados materiais deixados pela Companhia das Índias Ocidentais para o Recife, com suas ruas e prédios, foram mais significativos que qualquer outra dimensão administrativa, incluindo aí a tributação.

Depois do fim da União Ibérica (1640), ficou evidente para a nova dinastia portuguesa que o Brasil seria sua mais importante base econômica no ultramar. Quase todas as colônias do Oriente haviam sido tomadas por ingleses e holandeses, que também passaram a fazer concorrência nos portos africanos fornecedores de mão de obra escravizada. Era preciso, portanto, incrementar os controles administrativos sobre a América

09 BARLÉU, Gaspar. *Op. Cit.* P. 307.



Alegoria da coroação de D. João V.
Gravura: Francisco Vieira Lusitano/Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro [1720].

portuguesa. No final do século XVII, foi criado o Conselho de Fazenda para fiscalizar os contratos da Fazenda Real. Esse conselho era presidido pelo governador-geral e contava ainda com a participação do provedor-mor, do Procurador da Fazenda e de dois desembargadores do Tribunal da Relação da Bahia, entre outros. Nas capitanias, as funções de provedor e juiz da alfândega passaram a ser obrigatoriamente exercidas por pessoas distintas.

O século XVII se encerra com a descoberta de minas de ouro no centro da colônia. Desde o início do século que a Coroa portuguesa, sequiosa de encontrar riquezas minerais em seus domínios americanos, estimulou a prospecção de minas, nomeando administradores e publicando seus respectivos regimentos. O grande *boom* da mineração, entretanto, só ocorreu a partir do início do século XVIII, exigindo da Coroa portuguesa medidas para controlar a extração e tributar o produto extraído. Os responsáveis pelo controle da mineração passaram a ser chamados de “superintendentes das minas”, dispendo de jurisdição para, inclusive, resolver pendências judiciais e penalizar contrabandistas e sonegadores. A partir de 1735, os superintendentes passaram a ser chamados de “intendentes das minas”. Eles contavam com auxiliares que cumpriam as funções de tesoureiros, escrivães e ajudantes.

Alfândegas internas, chamadas de “registros”, foram criadas para fiscalizar a circulação de ouro e taxar as mercadorias levadas para as regiões mineiras, inclusive pessoas escravizadas. Em 1720, a capitania de Minas Gerais foi criada, desmembrada da de São Paulo. A Coroa implementou diversas formas de tributação sobre o ouro, procurando evitar a sonegação e aumentar sua arrecadação. O quinto (20%) foi a forma inicial, entre 1700 e 1714. A partir deste ano, a população se comprometeu a pagar 30 arrobas de ouro por ano (450 quilos, aproximadamente), ficando extinta a cobrança do quinto e dos direitos de entrada. A quantia foi diminuída para 25 arrobas (375 quilos) em 1718, complementadas pela volta da cobrança dos direitos de entrada. No ano seguinte, o quinto voltou a vigorar, com a obrigatoriedade de se apresentar o ouro nas casas de fundição para pesagem e tributação. O sistema só foi totalmente implementado em 1725 e funcionou por 10 anos. Em 1735 sua cobrança foi substituída pelo imposto da capitação: cada escravizado maior de 14 anos gerava uma cobrança anual de cerca de 1,35 quilo de ouro. A partir de 1750, foi extinta a capitação e o quinto voltou a ser cobrado, com a regra adicional de que o arrecadado deveria alcançar o mínimo de 100 arrobas anuais (1.500 quilos). Caso essa quantia não fosse alcançada, procedia-se a derrama, ou seja, o confisco de ouro da população para complementar o devido.

Em relação aos diamantes, cuja extração se acelerou na década de 1730, o regime fiscal foi ainda mais escorchanto. A Intendência dos Diamantes, criada em 1734, funcionava quase como um Estado paralelo, com o controle absoluto sobre os mineradores e outras pessoas que circulavam na área de sua jurisdição. Em 1771 os regulamentos da Intendência foram reformados e a Coroa passou a realizar diretamente a extração das pedras preciosas e toda a atividade passou a ser fiscalizada em última instância por uma Direção Geral dos Diamantes, situada em Lisboa e diretamente subordinada ao Marquês de Pombal.¹⁰ No início do século XIX, pouco antes da emancipação política do Brasil, novos rearranjos

10 Sebastião José de Carvalho e Melo (Conde de Oeiras e Marquês de Pombal) foi o mais poderoso ministro do reinado de Dom José I (1750-1777). Sua atuação ficou marcada pelo ímpeto reformista com o objetivo de tornar o Estado português mais eficiente e centralizado, afastando, para isso, a nobreza e a Igreja do núcleo do poder. Uma de suas grandes preocupações foi com a implementação de métodos mais eficazes e modernos de controle estatístico e contabilístico. As questões tributárias ocuparam um espaço considerável em suas ações.



MARQUEZ DE POMBAL
Nascido a 13 de Maio de 1699, † em 8 de Maio de 1782.

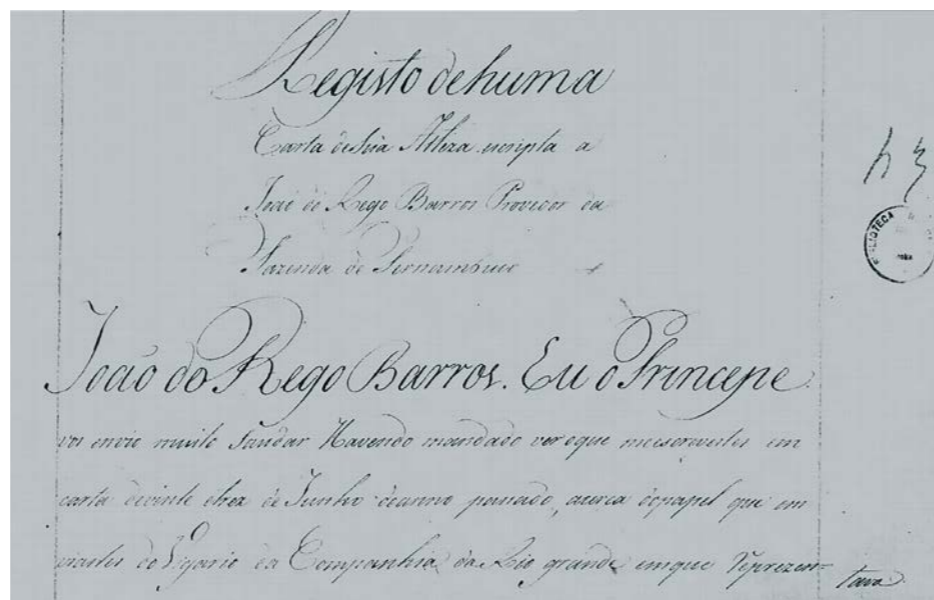
Marquês de Pombal.

Gravura: Richard Brend'Amour/Acervo Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro Século XIX.

administrativos foram feitos sobre a atividade de mineração para tentar, sem sucesso, superar a decadência em que caiu.

Voltemos aos provedores. Eles foram os responsáveis pelas finanças até que chegaram as reformas implementadas pelo Marquês de Pombal. Uma das preocupações de Pombal era a de evitar os desvios e a má gestão nas provedorias, criando mais mecanismos de vigilância e controle e aplicando métodos contábeis mais modernos. Essas preocupações eram pertinentes, pois o cargo de provedor muitas vezes acabou envolvido em redes de interesses e familiares, o que desvirtuava a função. Em Pernambuco, entre 1535 e 1630 as nomeações foram feitas pelo primeiro donatário, Duarte Coelho, e seus sucessores. Durante o período de dominação holandesa, a provedoria ficou impedida de funcionar, retomando suas atividades quando da guerra para a expulsão definitiva dos invasores. A partir de 1675, a provedoria de Pernambuco passou a ser controlada durante praticamente um século pela família Rego Barros.

Os primeiros membros da família Rego Barros chegaram a Pernambuco no final do século XVI. Tinham raízes na pequena nobreza de Portugal. Em 1675, João do Rego Barros comprou o cargo de provedor oferecendo ao rei a quantia de 4 contos de réis (4 milhões de réis). Um con-



[Registro de carta de Sua Alteza escrita a João do Rego Barros tratando de assuntos relativos a atritos de caráter administrativo entre o clero e o governo de Pernambuco].

Manuscrito: Acervo da Biblioteca Nacional, 10/01/1679.

corrente ofereceu 4 contos e 800 mil réis, mas o rei deu preferência a Rego Barros por sua ascendência fidalga. Nem por isso o monarca deixou de exigir o complemento da quantia oferecida para igualar com a proposta mais alta. A partir desse momento, várias gerações dos Rego Barros se encarregaram da fazenda real em Pernambuco, acumulando ainda, em alguns momentos, outras funções, como as de juiz de alfândega e das causas do mar.

Ao longo de cinco gerações, sete membros da família, quase todos chamados João ou Francisco, ocuparam o cargo de provedor da fazenda. Alguns deles lograram ainda serem eleitos provedores da Santa Casa de Misericórdia, passando a controlar os vultuosos fundos depositados nesta instituição provenientes de doações ou das rendas de imóveis. Esses recursos podiam ser emprestados, pois as Santas Casas frequentemente atuaram como fornecedoras de crédito, uma vez que não havia bancos na colônia. Em 1750, um grave escândalo atingiu diretamente a Francisco do Rego Barros, penúltimo provedor da fazenda. Foi constatada a procedência de denúncias que alertavam o rei de que o provedor era conivente com graves subtrações de valores das arcas da provedoria. Francisco foi afastado das funções, e seu filho, João do Rego Barros, assu-

miu o posto prometendo ressarcir a Coroa. Ele foi o último Rego Barros provedor de Pernambuco, pois as provedorias foram extintas, e a de Pernambuco encerrou suas atividades em 1770.¹¹

Na década de 1760, as provedorias começaram a ser substituídas por Juntas da Fazenda Real, que eram órgãos colegiados que contavam com a participação dos governadores e ouvidores (os responsáveis pela aplicação da justiça). Em 1761, criou-se o Erário Régio, órgão central em Lisboa que controlava as provedorias das capitanias brasileiras. O Conselho de Fazenda, que funcionava na Bahia, foi extinto em decorrência dos novos órgãos criados. Dessa forma, até o final do período colonial, o governo central passou a ter maior capacidade de acompanhar e auditar os órgãos fazendários nas capitanias.

11 SILVA, Clarissa Costa Carvalho. *Nos labirintos da governança*. A Administração Fazendária na capitania de Pernambuco (1755-1777). Dissertação (Mestrado em História). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2014; e MORAIS, Ana Lunara da Silva. A família Rego Barros: uma centúria na provedoria da Fazenda Real de Pernambuco, Brasil (1675-1770). *Topoi*. Rio de Janeiro, jan./abr. 2023, v. 24, n. 52, pp. 7-30.



Mascate no Império brasileiro.
Gravura: Frederico Guilherme Briggs/
Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1845.

TRIBUTOS COBRADOS

No período colonial, a Coroa portuguesa cobrava nos seus domínios no Brasil uma série de tributos que faziam parte das contribuições obrigatórias para os súditos também na metrópole e nos domínios em outros continentes. Já mencionamos aqui a alíquota de 20% empregada para tributar o produto de atividades extrativas, o conhecido “quinto”. Esta cobrança podia ser aplicada aos minérios, metais, madeiras e frutos diversos recolhidos nos domínios reais. Outra cobrança estabelecida era a do dízimo, ou seja, de 10% sobre vários produtos, inclusive os da agricultura e pecuária. A entrada e saída de mercadorias pelos portos marítimos e fluviais era passível de tributação, da mesma forma que na saída ou entrada de vilas e cidades. Os valores impostos sobre a circulação variavam de acordo com as mercadorias transacionadas, atingindo, inclusive, o comércio de pessoas escravizadas. As transações de compra e venda de imóveis pagavam a sisa (10% do valor do bem). Se o bem transacionado fosse um escravizado, pagava-se 5% do seu valor (meia sisa).

O jornalista Hipólito José da Costa, em 1810, listou 49 tributos diferentes cobrados nas três prin-

cipais praças do Brasil: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Entre eles estavam tributos sobre a aguardente, a pólvora, o sal, o tabaco, os selos para os papéis onde se escreviam requerimentos administrativos e judiciais, etc. Importante salientar que, diante de situações extraordinárias, a Coroa recorria à imposição de donativos e fintas que visavam atender necessidades imediatas dos combalidos cofres da monarquia, sempre sobrecarregados com as despesas da corte e da guerra. Ao longo do período colonial, vários desses donativos foram solicitados com as mais diversas justificativas: para custear as garantias dadas em acordos diplomáticos, para promover casamentos régios e até para reconstruir Lisboa depois do grande terremoto de 1755. Trataremos de alguns destes casos mais adiante.

As dimensões continentais do Brasil, a dispersão entre os núcleos de povoamento e produção e a distância em relação à metrópole representavam uma dificuldade considerável na cobrança de tributos no período colonial. A solução empregada foi a arrematação em leilão da arrecadação dos tributos em determinadas áreas por determinados períodos. Em outras palavras, procedia-se uma espécie de “privatização” da arrecadação dos impostos. A Coroa recebia adiantado um valor que se supunha seria próximo ao montante passível de ser recolhido e não precisava montar



e custear a estrutura de arrecadação. Convém recordar que as delegações de poder frequentemente acabavam instrumentalizadas pelos representantes da Coroa em favor próprio. Logo, a montagem de um esquema estatal de arrecadação comportava, além dos gastos operacionais normais, componentes de desvios e descaminhos característicos do Antigo Regime. Com as arrematações, os custos operacionais passavam, então, para os contratadores que, por serem interessados diretos no negócio, tendiam a ter maior controle sobre o processo. Os contratadores também acabavam arcando com os descaminhos eventualmente realizados pelos terceiros contratados para executar a cobrança.

Os objetos dos contratos eram diferentes tipos de taxas e impostos, o direito de cobrar pelo uso de alguns equipamentos urbanos necessários para a circulação de mercadorias e, ainda, o privi-

légio de produzir e distribuir determinados bens. Destacam-se obviamente os tributos relacionados ao açúcar, produto principal da colônia. Aparecem contratos para a arrecadação dos impostos das carnes, do tabaco, dos vinhos e aguardentes, da entrada de escravizados, das pensões dos engenhos e dos dízimos reais. Podemos apontar, por exemplo, um contratador do sal, Zacarias de Brito Tavares¹², que tinha o privilégio de comercializar esse produto que foi um estanco régio até o final do século XVIII.¹³ Destaca-se, ainda, o contrato

12 MELLO, José Antônio Gonsalves de. Nobres e mascates na câmara do Recife (1713-1738). *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*. Recife: 1981, v. LIII, p. 208.

13 PEREIRA DA COSTA, Francisco Augusto. *Anais Pernambucanos*. 2ª ed., vol. III. Recife: Secretaria de Turismo, Cultura e

Comércio no Brasil.

Gravura: Jean-Baptist Debret/Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1835.

de utilização do trapiche da alfândega, ou seja, o guindaste anexo à alfândega, onde se faziam as inspeções da fazenda. O referido contrato foi arrematado em meados do século XVIII por um período de três anos por José Vaz Salgado pelo valor de 150\$000.¹⁴ O investimento necessário para a compra de um contrato trienal nem sempre podia ser realizado por um único interessado. Por isso, era muito comum a formação de sociedades, inclusive com elementos situados nos dois lados do Atlântico.

Imagem: Comércio no Brasil. Gravura: Jean-Baptiste Debret/Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1835.

Esportes, Fundarpe, Diretoria de Assuntos Culturais, 1983, p. 315.

14 *Ibidem*, vol. VI, p. 88.

Percebe-se que o cenário era bastante complexo: dificuldades com as distâncias, comunicações lentas, competências partilhadas com particulares que se complicavam ainda mais numa sociedade na qual as desigualdades eram naturalizadas. A legislação admitia tratamentos diferenciados para os sujeitos e a corrupção era parte integrante e aceita (até determinados limites) dentro do sistema. Nesse contexto, os conflitos referentes às questões tributárias eram constantes.

Os registros documentais nos permitem vislumbrar esses choques entre poderes centrais, poderes locais e os administrados. As câmaras municipais, como poder mais próximo aos habitantes das colônias, tinham um papel relevante nas questões tributárias. Vejamos agora alguns casos concretos, conservados na documentação de Pernambuco, que ilustram bem o que acabamos de expor.

O DOTE DA RAINHA DA GRÃ-BRETANHA E A PAZ DE HOLANDA

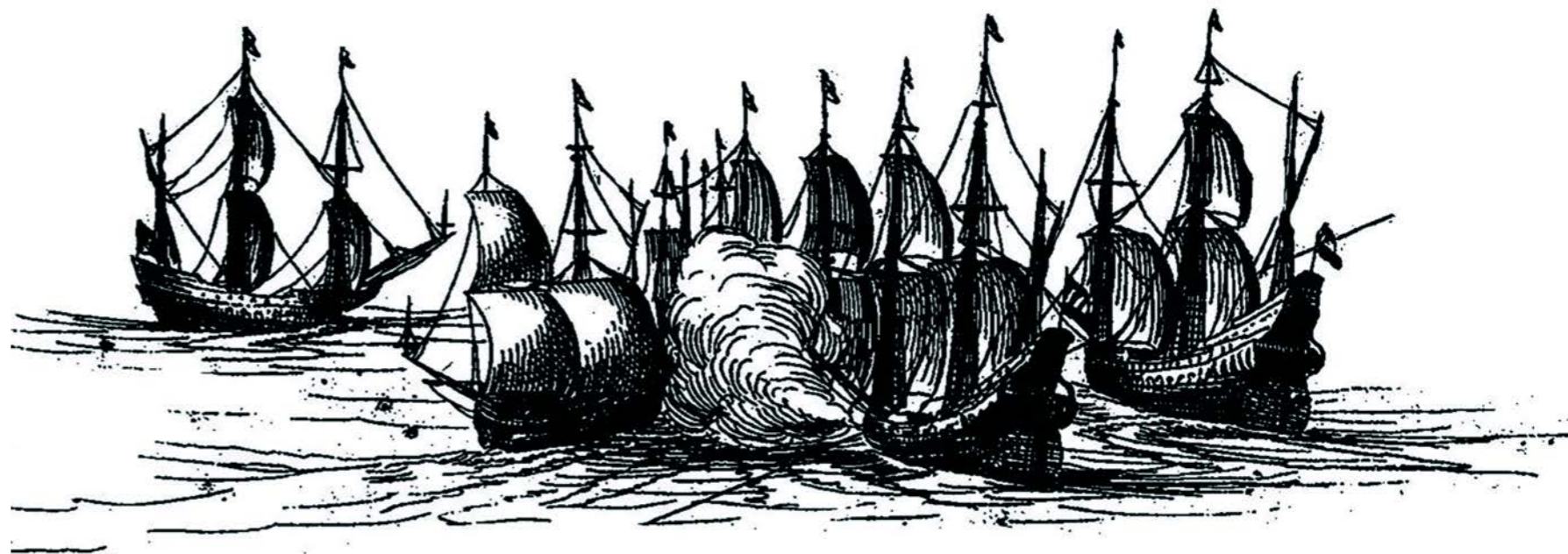
Em 1661, a justificativa apresentada para a requisição aos vassallos de uma nova contribuição veio da necessidade de cobrir os custos dos arranjos diplomáticos de Portugal após a restauração do Reino com o fim da União Ibérica. Na busca pela legitimação da nova dinastia, o monarca português procurou estabelecer uma ligação matrimonial com alguma casa reinante na Europa. Após várias negociações, o acordo foi feito com a família real inglesa, assinando-se, em 23 de junho de 1661, o tratado de casamento entre a infanta portuguesa dona Catarina e o rei Carlos II da Inglaterra. A aproximação permitiu ainda a intermediação inglesa no acordo entre Portugal e os Países Baixos, em conflito desde a expulsão da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais de Pernambuco, em janeiro de 1654.¹⁵

¹⁵ MELLO, José Antônio Gonsalves de. A finta para o casamento da rainha da Grã-Bretanha e Paz de Holanda (1664-1666). *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*, Recife, v. LIV, 1981, pp. 9 e ss.

A participação dos ingleses na negociação entre Portugal e os Países Baixos permitiu que os contendentes chegassem a um acordo no mesmo ano de 1661. Em agosto daquele ano, a paz foi assinada em Haia. Portugal continuava em guerra com a Espanha, mas o risco de ter de lutar em duas frentes ao mesmo tempo ficava afastado. Os acordos, porém, tiveram seu preço. Para além de outras concessões (sobretudo em matéria de liberdades de comércio e cessão de territórios), D. João IV obrigou-se a pagar aos ingleses 2 milhões de cruzados (800 milhões de réis) como dote da infanta (em três parcelas) e aos neerlandeses 4 milhões de cruzados (1 bilhão e 600 milhões de réis), em 16 anos, a título de indenização pelas perdas que tiveram no Brasil.¹⁶

No Reino a câmara de Lisboa foi o foro para discussão sobre a forma de arrecadação das contribuições extraordinárias. Havia pressa sobretudo para garantir a primeira parcela de 1 milhão de cruzados (400 milhões de réis) que deveria acompanhar a infanta no seu deslocamento para a Inglaterra. Optou-se por duplicar o valor arrecadado com as sisas. Na América portuguesa a

¹⁶ *Ibidem*. Sobre o processo de negociação dos acordos, ver MELLO, Evaldo Cabral de. *O negócio do Brasil*. Portugal, os Países Baixos e o Nordeste: 1641-1669. 2ª ed., Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.



partilha dos valores que deveriam ser pagos foi discutida na câmara de Salvador. Em 24 de abril de 1662, foram lidas as cartas régias informando das negociações na Europa e convocando os vassallos ultramarinos a colaborarem no esforço geral pela manutenção do Reino. Para o dote, informou-se que ainda faltavam 600 mil cruzados (240 milhões de réis) para fechar a conta e solicitou-se a maior contribuição que fosse possível. Para a Paz de Holanda, solicitou-se 120 mil cruzados (48 milhões de réis) anuais durante os 16 anos previstos no acordo diplomático. A junta indicada para deliberar sobre o assunto propôs a contribuição de 320 mil cruzados (128 milhões de réis) em 16 anos (8 milhões de réis anuais) para o dote, mais o montante da Paz de Holanda, isto é, um total de

140 mil cruzados (56 milhões de réis) anuais a ser dividido entre as diversas capitanias. No caso de Pernambuco, definiu-se que a contribuição seria de 25 mil cruzados (10 milhões de réis) anuais.¹⁷

Apesar de ter sido alvo de discussão prévia na municipalidade de Salvador, que negociou com o governador-geral o montante e a sua divisão entre as capitanias, sua implementação dependia ainda das engrenagens locais em cada capitania. O governador-geral enviou cartas às capitanias sobre as

¹⁷ FERREIRA, Leticia dos Santos. *É pedido, não é tributo*. O donativo para o casamento de Catarina de Bragança e a Paz de Holanda (Portugal e Brasil c. 1660 – c. 1725). Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014, pp. 85 e ss.

quais recaiu a contribuição¹⁸ informando do arranjo proposto. Recomendava especialmente ao governador de Pernambuco que iniciasse a arrecadação já em agosto e que observasse o mesmo regime de tributação usado na Bahia sobre os africanos escravizados chegados ao porto, para “não alterar o concurso dos navios, nem prejudicar a diminuição ou aumento de umas à resultância [sic] de outras”. A provisão deixava brecha para que as câmaras sugerissem formas de arrecadação mais suaves, desde que não tocassem na taxa de um cruzado por escravizado. As propostas deveriam ser aprovadas pelos governadores ou capitães-mores.¹⁹

Em Pernambuco, a câmara de Olinda, como cabeça da capitania, foi a que acolheu a comunicação emanada pelo governador-geral. Em carta de 1º de agosto de 1664, informou ao rei que estava ciente da repartição proposta por Francisco Barreto de Menezes em Salvador. Os edis noticiavam ainda que “aceitaram os povos esta contribuição, animados com o zelo que sempre lhes durará no

18 Pernambuco, Paraíba, Itamaracá, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Vicente, Porto Seguro e Ilhéus. Provisão do governador-geral, 28.iv.1662. *Documentos Históricos da Biblioteca Nacional*, vol. 4, pp. 97-100.

19 *Ibidem*.

serviço de Vossa Majestade”, o que indica que, da mesma forma que na cabeça do Estado do Brasil, também houve a convocação dos envolvidos para justificação da contribuição, cumprindo-se as formalidades exigidas. A câmara expunha, ainda, que estava empenhada em encontrar os meios necessários para viabilizar a arrecadação, tarefa espinhosa dado o contexto da capitania.²⁰

COMO SE FEZ A ARRECADAÇÃO DO DOTE DA RAINHA E DA PAZ DE HOLANDA

No caso da cobrança do dote da rainha da Grã-Bretanha e da Paz de Holanda, Gonsalves de Mello informa que coube à câmara de Olinda montar um rol dos moradores de sua jurisdição, identificando o nível de propriedade que possuíam. Esse dado era importante porque a finta deveria ser proporcional aos bens possuídos. O rol de 1664 se conservou, e nele estão relacionados os fogos

20 Carta da câmara de Olinda ao rei, 1.viii.1664. AHU_ACL_CU_015, Cx. 8, D. 742.

das freguesias da Sé, de São Pedro, de Paratibe, Salinas, Beberibe e da Várzea do Capibaribe.²¹

Não dispomos de informações sobre os critérios usados pela câmara de Olinda na definição do montante a ser pago por cada fogo ou unidade produtora na relação com o nível de riqueza do seu proprietário. Em Salvador, o número de escravizados era a base de cálculo. Cada pessoa em condição de cativo gerava o encargo de 10 mil réis. Algumas atividades, como as fazendas de mandioca ou de outros gêneros de subsistência seriam taxadas pelo número exato de cativos. As “fazendas de lenha” seriam sobretaxadas com o montante equivalente a mais um escravizado a cada dez inventariados. Os barcos de frete, com capacidade para 40 caixas de açúcar, teriam sobretaxa equivalente a cinco escravizados.²²

A cobrança podia ser feita por contratadores — seguindo a prática já estabelecida dos contratos trienais, com fiscalização das câmaras — ou pelos

21 Gonsalves de Mello ressalta a importância das listagens para a identificação dos moradores da capitania. Ele destacou “o grande número de fogos que têm por cabeça mulheres pardas forras, ‘vivendo sobre si’, para usar expressão da época”. MELLO, José Antônio Gonsalves. A finta para o casamento da rainha. pp. 10-11.

22 FERREIRA, Letícia dos Santos. *Op. cit.*, pp. 91 e ss.

corpos de ordenança — cujas nomeações dos oficiais também passavam pelas municipalidades.²³ No caso de Olinda, há evidências de que se usou o sistema de contratos. Em 1676 a câmara se queixou das interferências do governador da capitania nas arrematações do contrato de arrecadação do Dote e da Paz de Holanda. A prática não era recente, pois já existia ordem régia de 1671 proibindo as ingerências do governador no processo.²⁴

QUEIXAS CONTRA COBRANÇA

Em 1676, a câmara de Olinda denunciou as interferências do governador Dom Pedro de Almeida nas arrematações dos contratos de arrecadação do Dote da Rainha e da Paz de Holanda. Segundo os camaristas, o governador usava de seu poder para intimidar potenciais lançadores no leilão, abrindo espaço para que propostas menores arrematassem o contrato. Podemos facilmente conjecturar que os arrematadores beneficiados seriam testas-de-ferro do próprio governador, que

23 *Ibidem*.

24 Carta da câmara de Olinda, 4.x.1676, AHU_ACL_CU_015, Cx. 11, D. 1060.

assim poderia tirar vantagem pessoal direta com a coleta do tributo. O prejuízo para os locais era duplicado, pois o abatimento no montante prometido ficava reduzido e a cobrança certamente seria mais apertada, uma vez que o próprio governador tinha interesse direto numa maior arrecadação.²⁵ Ao mesmo tempo, havia denúncias do governo da capitania de que os encarregados pela câmara de elaborar o rol da finta ocultavam o verdadeiro nível de propriedade dos contribuintes para reduzir o montante que deviam pagar.²⁶

Anos antes, em 1670, a câmara de Goiana denunciou o governador da capitania de Pernambuco, Bernardo de Miranda Henriques. Segundo os camaristas, o governador teria mandado confiscar caixas de açúcar que já estavam marcadas para envio como parte do pagamento do Dote da Rainha da Grã-Bretanha e da Paz de Holanda. O produto foi requisitado para quitar dívida de um particular com o governador. Como retaliação, o governador ordenou a prisão dos camaristas, acusando-os de estarem indevidamente

25 Carta da câmara de Olinda ao rei, 4.x.1676. AHU_ACL_CU_015, Cx. 11, D. 1060.

26 MELLO, Evaldo Cabral de. *A fronda dos mazombos: nobres contras mascates*, Pernambuco, 1666-1715. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 49.

de posse de dinheiros arrecadados para pagamento de tributos. Os camaristas de Olinda saíram em defesa dos correlatos de Goiana reforçando as acusações contra o governador e asseverando a lisura dos edis. O Conselho Ultramarino determinou que se tivesse especial atenção à esta denúncia quando do processo de residência do governador.²⁷

PROPOSTAS DE FORMAS ALTERNATIVAS DE PAGAMENTO

Em relação ao Dote da Rainha e a Paz de Holanda, a câmara de Olinda solicitou, na própria carta em que comunicava ao rei a imposição local da contribuição, que o pagamento fosse feito em pau-brasil. Como esta mercadoria já era estanco régio, o pedido não foi aceito. As câmaras atrasaram várias vezes os pagamentos, que acabavam sendo feitos em açúcar.²⁸ Segundo Mello, “as reclamações brasileiras tiveram algum efeito. Em 1665, El Rei concordou em reduzir o montante do donativo cobrado na

27 Carta da câmara de Goiana ao príncipe regente, 8.iv.1670. AHU_ACL_CU_015, Cx. 9, D. 890.

28 MELLO, Evaldo Cabral de. *Op.cit.*, pp. 49-51.



Moedas circulantes no Brasil em diferentes momentos.

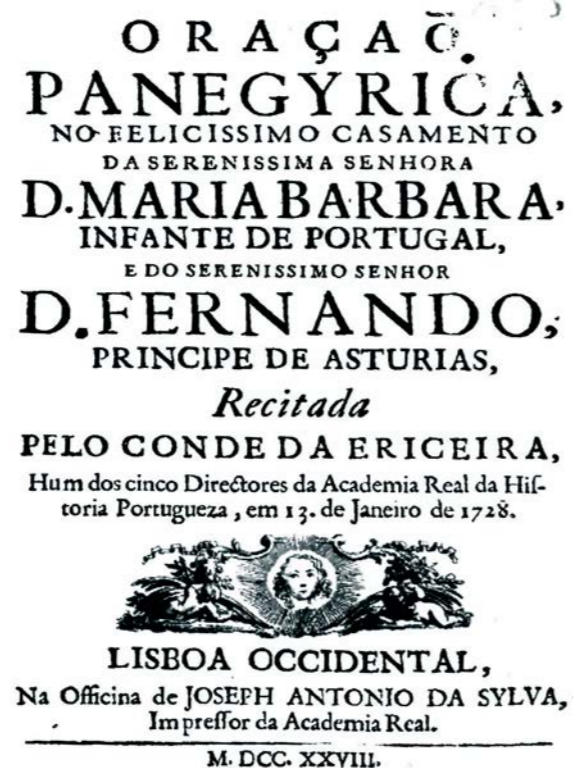
Gravura: Thierry Frères/Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1835.

colônia”. O de Pernambuco foi diminuído para 20 mil cruzados. Em 1666, alargou-se o parcelamento para 24 anos. O sistema de fintas foi substituído por uma taxa sobre o açúcar, que em 1681 rendia 12 mil cruzados anuais. Finalmente, em 1695, fixou-se um subsídio fixo de 10 mil cruzados anuais.²⁹

DONATIVO DOS CASAMENTOS DOS PRÍNCIPES (1727)

O financiamento da diplomacia matrimonial do Reino voltou a dar ensejo à requisição de contribuição dos povos em 1727. Nessa ocasião, realizaram-se dois enlances entre as casas reinantes de Portugal e Espanha. Da monarquia portuguesa, o príncipe do Brasil, Dom José, casou-se com a princesa Dona Mariana Vitória de Bourbon, enquanto pelo lado castelhano, o príncipe de Astúrias, Dom Fernando, casou-se com Dona Maria Bárbara de Bragança. O duplo contrato ficou conhecido como a “troca das princesas”. As negociações entre Dom João V e Felipe V se iniciaram em 1725. Os acertos finais foram realizados com a presença dos embaixadores extraordinários nas duas cortes: o Marquês de Abrantes em Madri e o Mar-

²⁹ *Ibidem*, p. 52.



Oração panegyrica no casamento da Senhora D. Maria Barbara, Infante de Portugal e do Senhor D. Fernando, Príncipe de Asturias. Recitada em 13. de Janeiro de 1728.

Francisco X. de Meneses/Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1728.

quês de los Balbazes em Lisboa. Os casamentos foram oficializados por procuração e, em janeiro de 1729, as duas cortes realizaram um encontro numa estrutura efêmera montada sobre o rio Caia, fronteira natural entre os dois Reinos. Em Portugal, todos os momentos foram celebrados solenemente. Os deslocamentos de ida e volta da corte se fizeram com um grandioso aparato de carros, tropas e serviçais.³⁰ Da mesma forma que ocorrera décadas antes, o custo da operação foi compartilhado pelos súditos da monarquia.

Em carta de 22 de agosto de 1727, Dom João V comunicou ao governador de Pernambuco, Duarte Sodré Pereira Tibão, sobre os preparativos para o duplo casamento real. Eles dependiam de grandes despesas já iniciadas com o envio do Marquês de Abrantes como embaixador extraordinário para as negociações, e ainda para o pagamento do dote da infanta Dona Maria, para a condução da corte na troca das princesas e para as despesas das próprias festas. Alegava que se achavam “os vassallos deste Reino atenuados com os tributos que pagaram por ocasião da guerra passada” e que sua fazenda real se achava “em grandes empenhos” pela mesma causa, e, por isso, “será necessário que os povos

³⁰ SILVA, Maria Beatriz Nizza da. *Dom João V*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2009, p. 44 e ss.

desta capitania concorram com um considerável donativo”. O monarca orientava o governador a convocar os povos para “se esforcem a contribuir com um bom donativo”, como era a obrigação dos bons vassallos. Declarava ainda que “tereí na minha lembrança o zelo com que espero que me sirvam na presente conjuntura.” Instruções semelhantes foram enviadas ao vice-rei em Salvador e aos outros governadores de capitanias.³¹

Apenas três meses depois, a 24 de novembro, reuniu-se no Recife uma junta para deliberar sobre o assunto. As câmaras de Olinda, Recife, Igarassu e Itamaracá (Goiana) estavam presentes. Compareceram, ainda, o ouvidor e o provedor da capitania, vários comandantes das ordenanças (mestres de campo, coronéis e capitães-mores), os “homens principais da governança” do distrito de Olinda, fidalgos, senhores de engenho e “mais pessoas com inteligência”. O governador reforçou que estava em jogo a reputação do Reino. Informou que a Bahia havia se comprometido em fazer donativo de 3 milhões de cruzados em 15 anos, e que esperava que Pernambuco pudesse contribuir com 2 milhões, também parcelados, mas com um valor avultado no primeiro ano para cobrir os muitos gastos já realizados. A junta considerou

³¹ Carta do rei ao governador de Pernambuco, 22.viii.1727. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

que a capitania podia arcar com 1.250.000 cruzados e requereu que o rei se comprometesse em dar ordem de interrupção da cobrança tão logo o montante prometido fosse alcançado.³²

Em relação ao donativo dos casamentos reais solicitado em 1727, não localizamos registro de como o pagamento do montante de 1.250.000 cruzados foi distribuído entre os povos. Há menções ao fato de que alguns gêneros foram sobretaxados, assim como as passagens do rio São Francisco.³³ A ata da junta realizada em novembro daquele ano reporta apenas o encaminhamento de uma segunda reunião para definir como se faria a cobrança. Teriam assento os procuradores designados pelas câmaras, após votação local convocada pelo badalar dos sinos. A câmara do Recife procederá ainda a escolha de dois representantes dos homens de negócio. Os representantes da nobreza já são mencionados no documento de 1727: o coronel André de Barros Rego e o tenente-coronel Jacinto de Freitas da Silva.³⁴

32 Ata da junta para o donativo dos casamentos reais, 24.xi.1727. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

33 Consulta do Conselho Ultramarino, 9.x.1751 e carta da câmara de Olinda, 28.iv.1749. AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

34 Ata da junta para o donativo dos casamentos reais, 24.xi.1727. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

As câmaras e os outros representantes dos povos não optaram pelo sistema de contratos para a arrecadação do donativo. Utilizaram-se os corpos de ordenança para realizar a coleta, guarda e transporte de valores até o Recife. Em 1729 a câmara de Olinda solicitou ao rei que a gestão da cobrança do donativo ficasse sobre sua alçada. No momento da definição do método de arrecadação, o governador havia atribuído esta função à provedoria, reservando à câmara apenas o direito de rever as contas. Segundo a municipalidade isso não contemplava a plenitude de sua jurisdição.³⁵ Parece que finalmente coube às câmaras nomear e gerenciar o pessoal necessário para o registro dos montantes pagos “visto faltar ordem de Vossa Majestade para se confundir com sua real fazenda o que pertencesse ao donativo”. Ou seja, os canais de cobrança, registro e controle deviam ser exclusivos, o que evidentemente tinha um custo. No caso das passagens do rio São Francisco, por exemplo, isso envolvia deslocamentos de centenas de léguas.³⁶

35 Carta da câmara de Olinda ao rei, 26.vi.1729, AHU_ACL_CU_015, Cx. 38, D. 3454.

36 Consulta do Conselho Ultramarino, 9.x.1751 e carta da câmara de Olinda, 28.iv.1749. AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

O pagamento em gêneros da terra era uma alternativa possível para a arrecadação, mas oferecia uma excelente oportunidade para burlar a fiscalidade. Com muita frequência, o preço atribuído aos gêneros na colônia, pelo qual se calculava o valor entregue para o tributo, era superior àquele que finalmente alcançaria nos portos reionóis. Como a valoração do produto dependia do seu nível de qualidade, abria-se uma larga brecha para a subjetividade interessada dos sujeitos envolvidos no processo na colônia. Produtos de segunda eram rotulados como sendo de primeira para terem os seus valores incrementados. Em 1730, o rei advertiu ao governador de Pernambuco que tivesse atenção nessa questão em virtude das fraudes descobertas no desembarque das mercadorias no Reino. Alertava ainda para problemas nas quantidades enviadas.³⁷

Os pedidos para o pagamento do tributo em gêneros eram justificados com a argumentação de que não havia meio circulante para pagá-los em espécie. Também se afirmava que o pagamento *in natura* podia, por outro lado, evitar exatamente a drenagem do meio circulante que era escasso. O problema da falta de moeda foi trazido à tona

37 Carta do rei ao governador de Pernambuco, 18.ii.1730. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 44, D. 3940.



[Panegyrico evangelico epithalamico, e gratulatorio na solennidade, que na Santa Igreja Cathedral do Porto fez em 5 de Fevereiro de 1728]. Livro: Manuel dos Reis Bernardes/Acervo da Biblioteca Nacional, 1728.

novamente nas representações apresentadas pelas câmaras de Olinda e do Recife a meados do século XVIII, referentes ainda ao donativo dos casamentos reais. Em carta ao governador, a Câmara do Recife pediu apoio para a proposta de pagar o donativo em açúcar e solas.³⁸ O governador, em sua resposta, estranha o argumento da falta de moeda, uma vez que “O dito dinheiro e ouro vem a esta praça das grandes partidas de negros que se vão vender ao Rio de Janeiro e vários homens das minas vêm por terra comprá-los”. Em questionamento ao argumento dos edis, recordou ainda “as grandes partidas de gados e cavalos que para as ditas Minas e cidade da Bahia vão destas capitanias que tanto abundam destes gêneros”.³⁹ O “arbitrio” do governador acabou prevalecendo neste caso. Suas observações sobre as dinâmicas comerciais da capitania são bastante reveladoras.⁴⁰

38 Carta da câmara do Recife ao governador de Pernambuco, 12.viii.1730. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 44, D. 3940.

39 Carta do governador de Pernambuco à Câmara do Recife, 16.viii.1730. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 44, D. 3940.

40 Consulta do Conselho Ultramarino, 24.i.1733. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 44, D. 3940.

O donativo voltaria a ser alvo de representações por outra razão: os custos da arrecadação. Como vimos, não se implementou o sistema de contratos, e foi preciso remunerar uma série de agentes para a coleta do tributo. Em 1747 a câmara do Recife representou ao rei que os custos deveriam ser abatidos do montante prometido, uma vez que, não sendo assim, os povos seriam obrigados a contribuir com mais do que tinham prometido.⁴¹ Em 1749, a câmara do Recife voltou a enviar representação com o mesmo teor, informando que os custos de arrecadação haviam superado os 9 contos de réis. A câmara de Olinda praticamente replicou a carta do Recife. Entre as duas missivas, há uma diferença de apenas oito dias, o que dá indícios de uma articulação entre as duas municipalidades.⁴²

41 Carta da câmara do Recife ao rei, 8.vii.1747. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

42 Carta da câmara do Recife ao rei, 20.iv.1749, e carta da câmara de Olinda ao rei, 28.iv.1749. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061. O peso dos custos e as dificuldades de viabilizar a cobrança do subsídio do açúcar levaram a câmara da Paraíba, em 1705, a abrir mão da gestão daquele tributo, um exemplo de que a manutenção da estrutura fiscal poderia demandar um esforço financeiro considerá-

Já em 1747 o governador Dom Marcos de Noronha informara ao rei que havia recebido várias representações com essa súplica, que ele considerava justa, mas que não deferira por julgar não ter jurisdição para tal.⁴³ O seu sucessor, Luís José Correia de Sá, ao ser consultado pela Coroa, deu parecer favorável às representações em 20 de abril de 1751.⁴⁴ Cinco dias antes, as câmaras de Olinda e Recife se apresentaram perante o governador com os documentos comprobatórios que indicavam já estar satisfeita a quantia prometida como donativo. Os edis reforçaram o pedido para que

.....
vel. LISBOA, B. A. V. Poder local e arrecadação de impostos na América portuguesa: a administração de contratos pela câmara municipal de Olinda (1690-1727). *Revista História*, Rio de Janeiro, ano 5, vol. 1, n. 1, 2014, p. 21. MENEZES, M. V. de. *Colonialismo em ação*: fiscalismo, economia e sociedade na Paraíba (1647-1755) Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005, p. 125.

43 Carta do governador de Pernambuco ao rei, 26.vi.1747. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

44 Carta do governador de Pernambuco ao rei, 22.iv.1751. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

se debitasse do total os custos administrativos.⁴⁵ O governador acatou o requerimento e, sem esperar ordem régia, determinou a suspensão da cobrança, atentando aos prejuízos que poderiam advir da demora da tramitação de uma consulta a Lisboa.⁴⁶ O procurador da fazenda deu parecer favorável ao fim da cobrança, mas foi contrário à inclusão dos custos. Julgava que, como na ata da junta realizada para definir o montante do donativo e a forma de arrecadação em 1727 não se havia atribuído à Coroa os custos da operação, eles deveriam correr por conta dos moradores. A despeito disso, o Conselho Ultramarino concordou com as representações das câmaras. Para os conselheiros, “não só por via da graça, mas de justiça” os custos deveriam ser incluídos no cômputo geral.⁴⁷

45 Carta do governador de Pernambuco ao rei, 22.iv.1751. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6032.

46 Termo de comparecimento das câmaras de Olinda e Recife, e do administrador e escrivão do donativo perante o governador de Pernambuco, 15.iv.1751. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6032.

47 Consulta do Conselho Ultramarino, 9.x.1751. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 72, D. 6061.

DONATIVO PARA RECONSTRUÇÃO DE LISBOA APÓS O TERREMOTO DE 1755

O recurso extraordinário à convocação dos povos a contribuir voltou a ser usado em 1755, quando a capital da monarquia, Lisboa, foi destruída pelo terremoto de 1º de novembro. Por intermédio da carta de 16 de dezembro daquele ano, o rei apelava ao “amor e zelo” dos seus súditos para acudir a monarquia com os meios que pudessem ofertar. Em fevereiro de 1756, a notícia do terremoto já era conhecida em Pernambuco, causando grande apreensão sobretudo entre os homens de negócio que experimentaram grandes perdas de mercadorias depositadas nos armazéns e alfândega de Lisboa.⁴⁸

Em maio de 1756, o governador informou que, logo após sua chegada à capitania, havia convocado as câmaras de Olinda e Recife, a nobreza e o negócio para uma “conferência particular”, para os animar e informar sobre o pedido de donativo. Houve uma primeira junta em 3 de abril na câmara do Recife da qual não localizamos

⁴⁸ Ofício do governador de Pernambuco, 28.ii.1756, AHU_ACL_CU_015, Cx. 80, D. 6689.



Coleção de algumas ruínas de Lisboa causadas pelo terremoto e pelo fogo do primeiro de novembro do ano 1755. Gravura: Jac. Ph. Le Bas/ Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, [1757].

registro.⁴⁹ Dois dias depois, a 5 de abril, reuniram-se outra vez as câmaras de Olinda, Recife e Sirinhaém, e mais os procuradores das edilidades de Igarassu e Goiana. Também estiveram presentes o provedor e o procurador da fazenda real, os coronéis de regimentos como representantes da nobreza e os comerciantes Manuel Correia de Araújo e Antônio Pinheiro Salgado como representantes do negócio. A segunda reunião foi realizada na câmara de Olinda. O governador afirmou em carta que lhe “custou grande trabalho combinar tanta diversidade de gênios, e vencer uma quantidade de dificuldades que se ofereceram”. Por fim, acordou-se num donativo de 900 mil cruzados. Entre as dificuldades, para além das perdas experimentadas em Lisboa, estava o fato de que fazia pouco tempo havia cessado o donativo dos casamentos reais.⁵⁰

A forma de arrecadação do donativo de 1755 para a reconstrução de Lisboa foi definida na mesma junta em que se acordou o montante total a ser coletado. O responsável pela cobrança seria

49 O livro de atas da câmara do Recife do período de 1739 a 1760 está desaparecido.

50 Ofício do governador de Pernambuco, 2.v.1756. AHU_ACL_CU_015, Cx. 81, D. 6701.

o tesoureiro da dízima da alfândega, que faria a escrituração em livro exclusivo para o donativo e prestaria contas anualmente às câmaras. Todas as fazendas secas sujeitas à dízima despachadas na alfândega da capitania pagariam mais 4% e as molhadas, 2,5% de seu valor. Os vinhos procedentes das Ilhas seriam taxados em 10 tostões e os que viessem do Porto e Lisboa pagariam 1\$600 por cada unidade. As aguardentes das Ilhas pagariam 2\$000 e as do Porto e Lisboa, 1\$600 por cada uma. O texto da ata informa que as mercadorias procedentes de outros portos da América, como comestíveis, também estariam sujeitas a pagar sobretaxa para o donativo, mas não especifica os valores.⁵¹

No caso da solicitação de donativo para o socorro a Lisboa em 1755, as dificuldades viven-

51 Ata da junta para o donativo da reconstrução de Lisboa, 5.iv.1756. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 81, D. 6701. Em Minas Gerais, os valores foram estabelecidos em oitavas de ouro: escravizados, 1,25 oitava; loja, 25 oitavas; venda, 8 oitavas; e ofícios mecânicos, 4 oitavas. Mariana e Vila Rica tiveram os maiores montantes arrecadados, coletando respectivamente 27.032 e 21.900 oitavas. ARAÚJO, Jeaneath Xavier de. Celebrar os grandes: os casamentos monárquicos portugueses e a mobilização de recursos na capitania de Minas Gerais. In: *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História da ANPUH*, São Paulo, 2011.

ciadas na capitania e as próprias expectativas de perdas dos comerciantes pesaram para justificar uma oferta que se limitou a pouco mais de um terço do que havia sido prometido pelos povos da capitania em 1727.

Em relação ao donativo solicitado em 1755, as câmaras não conseguiram pôr fim à cobrança com a quitação do montante. Em 1790 uma representação das câmaras de Olinda e do Recife, acompanhada de longa lista de assinaturas do povo dos dois municípios, solicitava que, uma vez que estava inteirado o valor com o qual se comprometeram a contribuir para a reconstrução da capital do Reino, fosse a cobrança do donativo redirecionada para a edificação de um aqueduto que levasse água potável corrente à vila do Recife. Até então, o método de fornecimento era o mesmo que se praticava desde o século XVI: a água era coletada no rio Beberibe num dique construído nas proximidades de Olinda e transportada em barris para a vila.⁵²

Não há nenhum despacho na documentação conservada, entretanto outro documento de 1795 revela que a representação não foi aceita. Nesta

52 Representação conjunta das câmaras de Olinda e do Recife e do povo, ant. 28.vii.1790. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 174, D. 12201.

última data, a rainha Dona Maria I informava ao governador que havia recebido diversos pedidos de suspensão do donativo, mas que não os deferiria. Ao contrário, determinava que a cobrança se prolongasse por mais dez anos para custear a reconstrução do Palácio da Ajuda, em Lisboa.⁵³

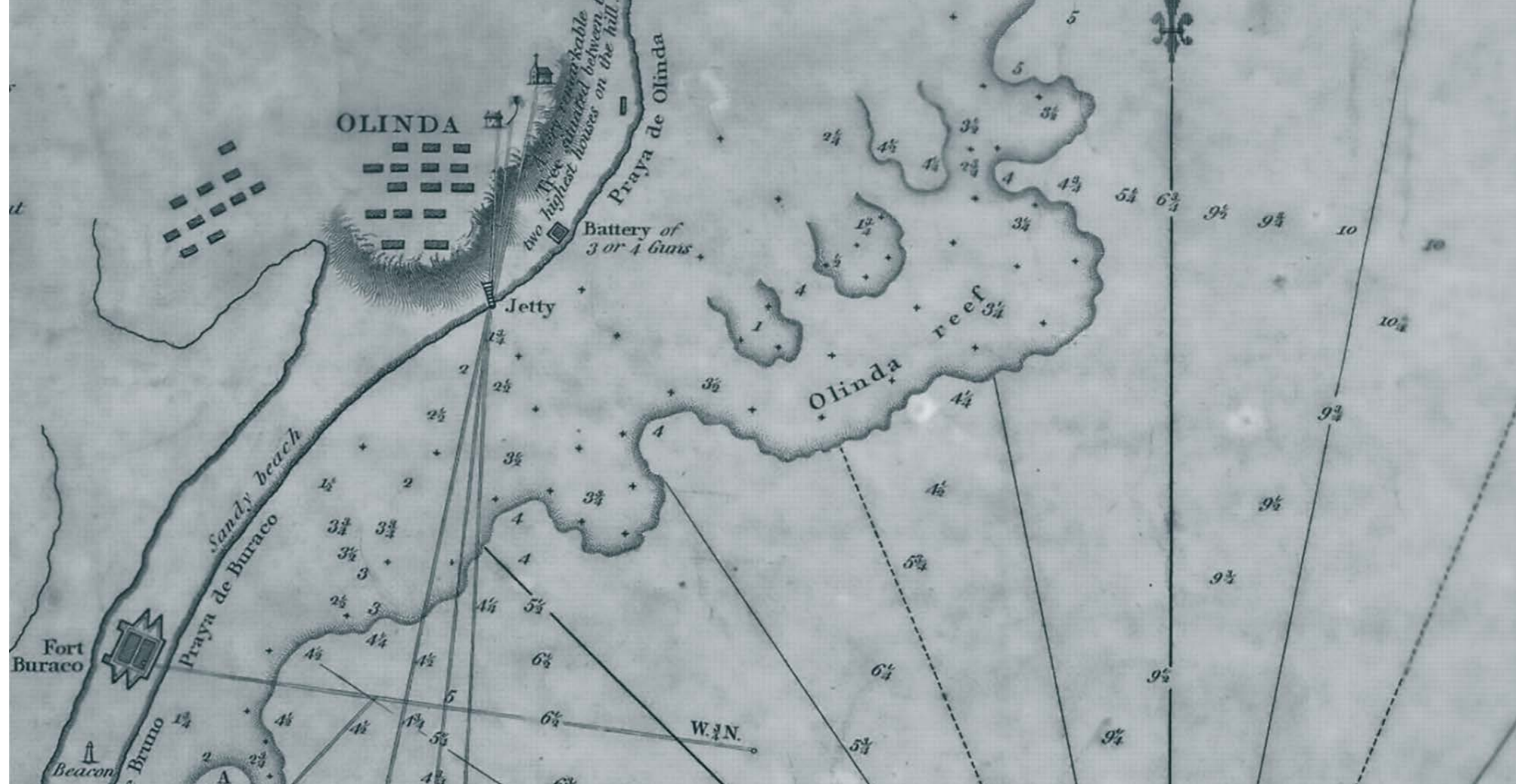
AS CÂMARAS E A ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS

Para além de atuarem como canais para a manifestação dos requerimentos e queixas dos moradores, as câmaras possuíam também a capacidade de interferir diretamente na matéria tributária. Elas administravam as arrematações de contratos de arrecadação, nomeavam sujeitos para gerir certos tributos e estabeleciam taxas locais. A câmara de Olinda, por exemplo, ficou encarregada de recolher e administrar um montante significativo dos tributos da capitania desde que assumiu esta função durante os anos finais da Guerra de Restauração. Os 70 ou 80 mil cru-

53 Ofício do governador de Pernambuco, 18.viii.1795. AHU_ACL_CU_015, Cx. 189, D. 13077.

zados que a câmara geria despertavam as ambições dos funcionários régios na capitania. Um dos aspectos mais atraentes era a organização dos leilões dos próprios contratos de arrecadação de tributos. A manipulação das arrematações dava uma importante margem de manobra para a formação de redes de clientela e de interesses, fato já então percebido pelos homens de negócio oriundos do Reino no Recife, também muito interessados em abocanhar os lucros dessas transações. Ocorreram vários choques entre a câmara e os governadores, mormente pela grande confusão nas contas que eram apresentadas pela municipalidade e pelas despesas que os edis criavam.⁵⁴

Já vimos que a câmara de Olinda solicitou ao rei, em 1729, que ficasse sob a responsabilidade dela a gestão do donativo para os casamentos reais. Quando em 1712 expediu-se ordem para que todas as fazendas que passassem pela alfândega pagassem a dízima, a câmara de Olinda representou ao rei protestando contra o arrocho tributário sobre uma terra já carregada de impostos, mas concluiu afirmando que, se a mudança fosse inevitável, que ao menos fosse ela a responsável por



Portos do Brasil.

Cartografia: William Hewett/Acervo da

Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, [1817].

⁵⁴ MELLO, Evaldo Cabral de. *Op. cit.*, pp. 74 e ss.

gerir o tributo.⁵⁵ A partir de 1727 várias das atribuições da municipalidade olindense, e de outras câmaras, em matéria fiscal foram transferidas para a provedoria da capitania, o que provocou questionamentos. A câmara de Goiana questionou repetidamente a perda da capacidade de gerir os contratos na área da capitania de Itamaracá.⁵⁶ Em 1732 a câmara de Olinda foi restituída do contrato da balança e pedia que se fizesse o mesmo com o contrato dos vinhos.⁵⁷

Desde as primeiras décadas de seu funcionamento, a câmara do Recife ficou responsável por indicar os nomes de sujeitos para o cargo de tesoureiro da dízima da alfândega. A partir de 1752, pelo menos, também pelas indicações para almoxarife da fazenda real. Em 1760 o cargo de tesoureiro da dízima foi suprimido, mas outros tesoueiros (do cofre dos órfãos

55 Carta da câmara de Olinda ao rei, 21.vi.1712, AHU_ACL_CU_015, Cx. 25, D. 2251.

56 LISBOA, Breno Almeida Vaz. *Op. cit.*, pp. 21 e ss.

57 Carta da câmara de Olinda ao rei, 18.iv.1732, AHU_ACL_CU_015, Cx. 43, D. 3852.

e dos depósitos judiciais) continuaram sendo indicados pela câmara. Estas nomeações representavam uma excelente oportunidade para exercer controle sobre uma quantidade considerável de dinheiros públicos, mas, por outro lado, constituíam uma responsabilidade de peso, porque os oficiais se convertiam automaticamente em fiadores dos indicados. Os eventuais desvios ou perdas causadas por má-fé ou incompetência dos indicados recaíam sobre os oficiais municipais que fizeram a indicação.

Apesar de toda a preocupação de Pombal em racionalizar e tornar mais eficaz a arrecadação dos tributos coloniais, a indicação para estes cargos foi delegada a uma instituição controlada pelos interesses locais. Ademais, parece ser que os mecanismos de fiscalização não eram, ao fim e ao cabo, tão rigorosos como se pode pensar quando nos fixamos apenas na estruturação das normativas. Em 1765 os edis do Recife escreveram ao rei informando que nos 13 anos em que haviam estado nomeando os ocupantes dos cargos em questão, nunca haviam recebido nenhuma prestação de contas dos indicados. Mesmo depois de informar a situação em 1759 e solicitar providên-

cias aos poderes centrais, até aquele momento, não se havia tomado nenhuma medida.⁵⁸

A importância dos postos-chave no controle da arrecadação de tributos ou dos recursos depositados judicialmente foi posta em destaque por Fragoso, que denominou estes fundos como a “poupança colonial”, uma importante reserva de crédito cujo acesso dependia em boa medida das relações pessoais com os ocupantes dos cargos.⁵⁹ A importância por esses car-

58 Cartas da câmara do Recife ao rei, 21.iii.1759; carta do governador de Pernambuco à câmara do Recife, 27.vi.1759; carta da câmara do Recife ao governador, 30.vi.1759; carta da câmara do Recife ao rei, 17.vii.1766; Livro de Registros da Câmara do Recife, fls. 276-277, 279v, 279v-280, respectivamente, IAHG.P.

59 Fragoso destaca a imensa utilidade dos cargos públicos e da propriedade de contratos de arrecadação como canais de expropriação de riqueza da sociedade colonial como um todo e sua concentração em mãos de uma elite local. FRAGOSO, João. Potentados coloniais e circuitos imperiais: notas sobre uma nobreza da terra, supracapitanias, no setecentos. In: MONTEIRO, Nuno; CARDIM, Pedro; CUNHA, Mafalda Soares da (Orgs.). *Optima Pars*: elites

gos se faz notar pelo interesse manifestado pela Câmara de Olinda em fazer também as indicações.⁶⁰ Um episódio dá uma ideia da dimensão dos recursos que permaneciam sob controle de agentes locais e das falhas do controle régio: em 1748 foi descoberto um desfalque de 32 contos de réis praticado pelo almoxarife Antônio Batista Coelho, que havia exercido o cargo entre 1735 e 1738⁶¹. O valor era suficiente para comprar dois grandes engenhos.

ibero-americanas do Antigo Regime. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p. 138, nota 16.

60 Em carta de 14.xii.1756 ao juiz de fora, o rei ordenou que se investigasse a possibilidade de que as indicações fossem feitas alternadamente pelas duas câmaras. Em 1768 persistia a dúvida sobre se a municipalidade de Olinda poderia também participar nas indicações. Carta do rei ao juiz de fora de Pernambuco, 14.xii.1756; Livros de Registro do Conselho Ultramarino, 6º vol. de cartas de Pernambuco, AHU, cód. 261, fl. 293; Termo de vereação da câmara do Recife, 21.xi.1768; Livro de Atas n. 3, fl. 99, IAHG.P.

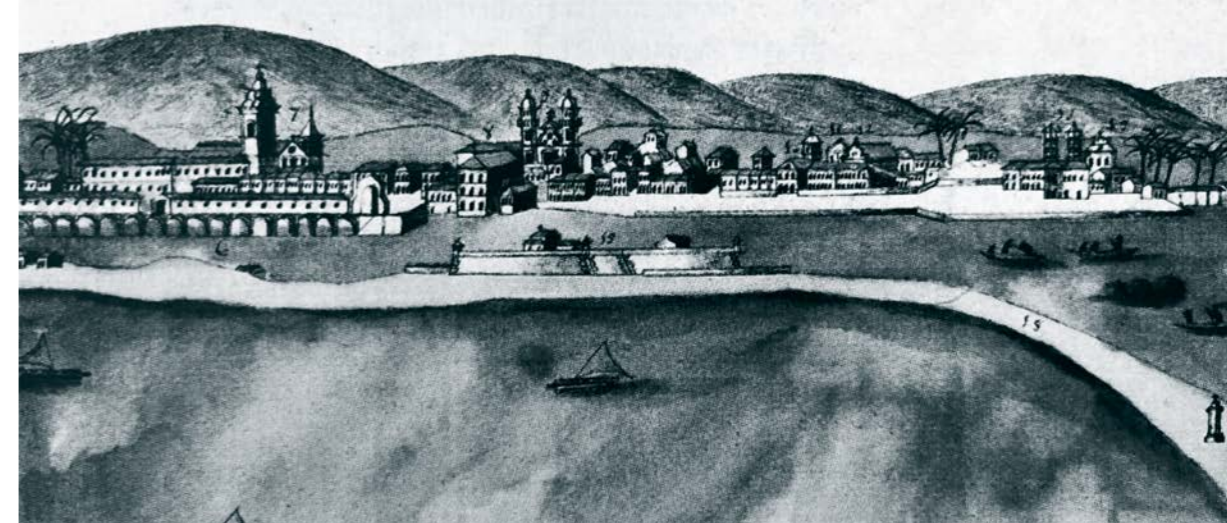
61 Carta do governador de Pernambuco ao rei, 23.iii.1748, AHU_ACL_CU_015, Cx. 67, D. 5685

DECISÕES LOCAIS, REPERCUSSÕES LONGÍNQUAS: O CASO DOS COUROS DE SACRAMENTO (1732)

As municipalidades tinham a potestade de estabelecer tributos sobre os termos de suas jurisdições, bem como sobre a entrada e saída de gêneros nelas.⁶² A imposição desse tipo de taxas era uma prerrogativa contemplada pela legislação e não extrapolava os limites de jurisdição. Não obstante, de acordo com as circunstâncias específicas, uma taxa local poderia ter repercussões que iam muito além do termo municipal. Uma vila portuária ou com grande demanda de uma determinada mercadoria, ao taxar a sua circulação, poderia interferir com zonas de produção e circuitos de circulação. Um exemplo desse tipo de situação é o caso da imposição, em 1732, de uma taxa sobre a entrada no Recife dos couros provenientes da Colônia de Sacramento.

Os oficiais da câmara representaram ao governador que a entrada dos couros de Sacramento iria afetar a conservação da boa ordem na capitania na medida em que desorganizaria completamente o abate de gado na vila e redondezas, a descida dos rebanhos do Sertão e, logo, a própria criação naquelas áreas. O argumento central dos edis apontava o couro como principal negócio. Com a chegada do produto em grande quantidade de

62 HESPANHA, Antonio Manuel. *História das instituições: épocas medieval e moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982, pp. 240-241.



Sacramento, os preços dos couros locais cairiam, fazendo com que deixasse de ser interessante descer os rebanhos. Isso afetaria diretamente o fornecimento de carne fresca para a vila.⁶³

A representação da câmara foi examinada por junta composta pelas câmaras do Recife e de Olinda, do ouvidor, do provedor, do juiz de fora, do procurador da fazenda e de dois procuradores dos homens de negócio: Manuel de Souza Teixeira e Francisco Brito Neves. Foi aprovado, então, que a entrada de couros de Sacramento continuaria

63 O valor apurado em cada cabeça de gado pelo criador era de cerca de 2\$000. Destes, mais ou menos 1\$500 referentes ao couro. A diferença entre o preço do boi em pé e o do seu couro *in natura* correspondia praticamente aos custos de deslocamento e as taxas impostas sobre a entrada do gado nas vilas e o seu abate. SOUZA, George F. Cabral de. *Tratos e mofatras: o grupo mercantil do Recife colonial*. Recife: Editora da UFPE, 2012, pp. 222.

facultada, com o fim de não interferir na arrecadação dos quintos que pagavam naquela capitania do sul, mas com uma tributação escalonada específica para as carregações aviadas por homens de negócio moradores em Pernambuco. A fórmula encontrada permitiria ainda desonerar as saídas de meios de sola e carne seca e as entradas de gado.⁶⁴

64 As primeiras 12 mil unidades que entrassem a partir de 1º de janeiro de 1733, desde que trazidas por homens de negócio assistentes no Recife e em suas próprias embarcações, iriam pagar \$160; acima das 12 mil unidades, cada unidade pagaria \$500; os couros em cabelo trazidos a Pernambuco para reembarque *in natura* para as Ilhas, o Reino ou outras capitanias fora desta jurisdição teriam isenção de taxa de entrada. A cobrança das taxas sobre os couros de Sacramento permitiria a diminuição das taxas cobradas sobre os meios de sola exportados (de \$050 para

Panorama do Recife. Gravura: S/Id/Arquivo Histórico do Exército, 1759.



O arranjo proposto permitiria que os curtumes locais tivessem sempre à disposição matéria-prima e, ao mesmo tempo, estimulava a expansão das fazendas de gado no Sertão, o deslocamento de rebanhos para o abate e a venda da carne seca. O Conselho Ultramarino deu parecer favorável à proposta elaborada pela junta local e refutou as queixas de um grupo de comerciantes interessados na entrada de couros vindos da Colônia do Sacramento.⁶⁵

\$030 a unidade), da taxa sobre a entrada de cada cabeça de gado (de \$400 para \$200) e sobre a arroba de carne seca mandada para fora de Pernambuco (de \$200 para \$160). *Ibidem*, pp. 222-223.

⁶⁵ *Ibidem*.

Planta da Cidade do Recife.

Cartografia: S/Id/ Arquivo Histórico do Exército, 1773.

QUANDO OS PODERES LOCAIS TRIBUTAM: REAÇÕES DOS CONTRIBUINTES

Na qualidade de órgãos com atribuição de tributar, as câmaras foram alvo dos protestos dos moradores contra criação ou incremento de impostos municipais. Dadas as limitações de conservação da documentação local, há uma séria dificuldade para se fazer um seguimento desse aspecto, ou seja, para focar a questão da atuação dos poderes locais em matérias tributárias pelo viés do administrado. Seria necessário dispor dos livros de correição e/ou dos livros de registro das municipalidades para poder encontrar dados relativos ao dia a dia do funcionamento da arrecadação de taxas por parte da câmara ou dos seus agentes delegados mediante contrato. Em Pernambuco, esses livros estão desaparecidos e deles temos notícias apenas indiretamente, quando os assentos feitos são referidos ou copiados na documentação conservada no Arquivo Histórico Ultramarino.

Em 1744, um grupo de mercadores e vendeiros da praça do Recife dirigiu-se às casas do aferidor de pesos e medidas e do escrivão da câmara

da vila do Recife. Queriam protestar contra duas medidas da municipalidade que lhes afetavam diretamente em suas atividades cotidianas. Foram acompanhados de um tabelião para registrar o ato. A imposição da obrigação de renovar anualmente as licenças para comerciar e a duplicação da taxa paga para aferir os pesos e medidas se juntavam a outros tributos municipais e gerais para exasperação dos pequenos comerciantes. Uma certidão do registro feito pelo tabelião está anexada a uma representação feita por Antônio Correia Pinto e mais mercadores do Recife, solicitando ao rei que impedisse os oficiais municipais daquela vila de inovarem em matéria de tributação ou na cobrança de emolumentos.⁶⁶ A carta enumera várias das “vexações” promovidas pelos edis aos moradores da vila, prejudiciais sobremaneira aos comerciantes de “loja aberta, vara e côvado”. Os mercadores informam que são “eles os que com a despesa de sua fazenda acodem as públicas necessidades consideradas pelo senado da câmara daquela vila”. No entanto, nunca as despesas do senado eram satisfeitas, havendo sempre alguma razão para o pedido de donativos,

⁶⁶ Carta de Antônio Correia Pinto e mais mercadores do Recife ao rei, ant. 19.viii.1750. AHU_ACL_CU_015, Cx. 70, D. 5949.

que eles classificam como sendo na prática fintas impostas sem a anuência do monarca.

A documentação comprobatória que acompanha a representação aponta para as duas “vexações” que mais afetavam os mercadores da vila. A primeira consistia na exigência da renovação anual das licenças para ter loja aberta. Segundo os mercadores, o costume era o de se tirar uma licença única, no momento da abertura do negócio, o que, aliás, seria o praticado na cidade de Lisboa. Para os mercadores, essa medida tinha dois fins inter-relacionados: “o primeiro, tirar por este modo dinheiro aos suplicantes pelas licenças e registro delas, e o segundo, as negarem a alguns para por interesses particulares as darem a outros”. Aqueles que não renovassem a licença seriam multados em 6\$000 réis. Uma sentença do Tribunal da Relação, que era a instância de apelação, suspendeu a cobrança, mas, segundo os mercadores, os oficiais municipais não obedeceram à determinação judicial.

O segundo problema mais diretamente ligado à prática cotidiana dos mercadores era a questão da aferição dos pesos, medidas e marcos. A câmara teria dobrado os emolumentos pagos ao aferidor por ela nomeado. Em 17 de fevereiro, irrompeu no Recife um pequeno motim de mercadores contra o aferidor e o escrivão da câmara.

Eles exigiram do ouvidor que um tabelião desse fé de ofício do que ocorreu. Compareceram à casa do aferidor, solicitando que aferisse seus instrumentos de medidas e afirmando que protestariam judicialmente pela cobrança excessiva. A cena se repetiu na casa do escrivão, que pediu aos mercadores que voltassem noutro momento, pois estava ocupado com as contas da câmara. O escrivão também ouviu dos mercadores que iria ser alvo de protesto, e por isso se “enfadou muito com os suplicantes”. Os ânimos se exaltaram “e houveram [sic] várias razões”, ou seja, houve uma discussão entre o escrivão e os comerciantes.

Os mercadores alcançaram sentenças favoráveis na Bahia. No acórdão anexado à representação, os magistrados determinam a suspensão das inovações em matéria de fisco, alegando que elas não favorecem o bem público, mas apenas ao escrivão da câmara, a quem acusam de ter interesse na elevação dos emolumentos. Reprocham ainda a forma como teria sido respondido o agravo enviado à câmara por um “incivil e estranho modo (...) por uma pessoa particular e muito mal instruída na forma curial”.

Como a sentença não foi obedecida, recorreram ao rei elencando ainda uma série de outras “vexações”. Protestavam contra a proibição de que escravizadas vendeiras circulassem com mer-

cadorias de seus senhores pelas ruas, oferecendo-as de porta em porta. Isso diminuiria as vendas e prejudicaria o público, especialmente as pessoas que não podiam sair de suas casas e as “mulheres recolhidas”, cujo estilo de vida local desaconselhava ir comprar aos mercadores. A prática de usar cativos para pescar “para o gasto” da casa de seus senhores também foi regulamentada. Passou a ser obrigatório passar o pescado pela almotaçaria e comercializá-lo publicamente. Implementou-se ainda a exigência do pagamento de 16\$000 réis de licenças para reforma das casas. Todas as inovações, segundo os denunciantes, eram maquinações de Alberto de Miranda do Amaral, e “só vão dirigidas a tirar do povo o dinheiro para o converterem-se em suas próprias utilidades”. A documentação comprobatória anexada à representação está datada de 1744.⁶⁷

Em 1782 há outra notícia de protestos contra a imposição de taxas municipais pela câmara do Recife. Desta feita os vendeiros e taverneiros da vila encaminharam representações ao ouvidor alertando que a municipalidade estava aplicando taxas sobre gêneros que eram isentos de tributação municipal. Era o caso dos gêneros comestíveis

67 Carta de Antônio Correia Pinto e mais mercadores do Recife ao rei, ant. 19.viii.1750. AHU_ACL_CU_015, Cx. 70, D. 5949.

que vinham do Reino e já eram tributados na alfândega. Na correição de 1782, o ouvidor determinou expressamente que se reformassem as posturas que lançavam tributo sobre esses produtos. As súplicas dos vendeiros e taverneiros reproduziam decisões alcançadas sobre a mesma matéria pelos pequenos comerciantes varejistas em Lisboa e em Salvador, que estavam fixadas no alvará de 21 de junho e no acórdão da Relação de 11 de setembro, ambos de 1765. Nos dois documentos ficava proibida a taxaço municipal dos produtos mencionados. Cabia aos oficiais municipais interferirem neste comércio apenas quando se constatasse a existência de monopólios ou a ação de atravessadores, o que provocava prejuízos para a população. Nestes casos, os edis deviam aplicar as multas e outros procedimentos previstos em lei como todo o rigor, “pois por este modo se evita a carestia”. Os varejistas da praça queixaram-se também de que “muitos almotacés”, os fiscais locais, retiravam em excesso “as amostras dos gêneros vindos do Reino”. Provavelmente aproveitando-se das inspeções para se apropriar de mercadorias para consumo próprio.⁶⁸

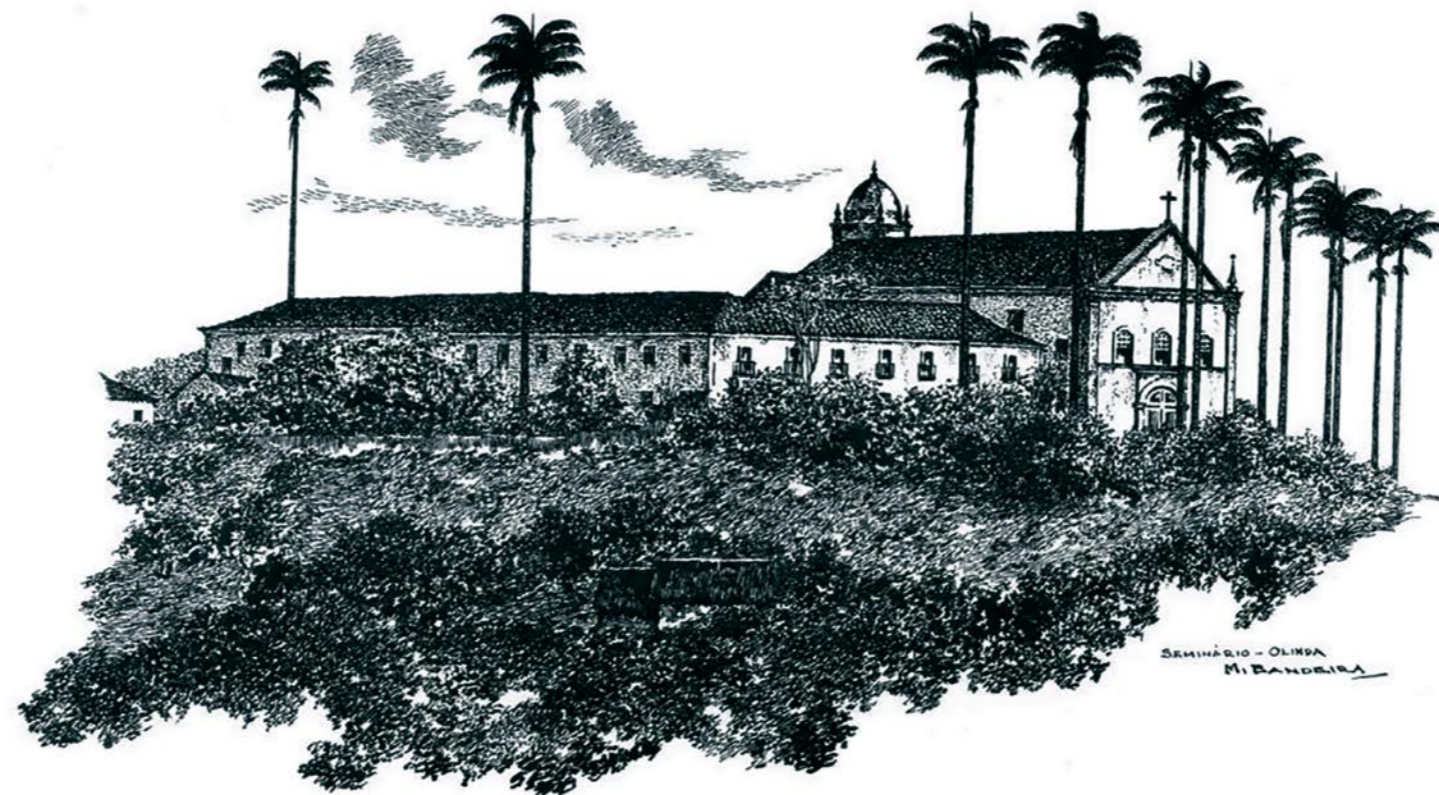
68 Cópia do auto de correição e audiência geral de 1782, passada pelo escrivão da câmara do Recife, 3.x.1783. Anexos de AHU_ACL_CU_015, Cx. 149, D. 10848.

A análise realizada aqui ainda é uma aproximação incompleta, mas nos permite delinear alguns traços da atuação das municipalidades nas questões de tributação. Da observação em pequena escala dos procedimentos e questões relativas à imposição e cobrança dos tributos, emerge um cenário que confirma a necessidade de uma atenção constante à confrontação entre a ação dos sujeitos históricos e as normas emanadas dos poderes centrais e de seus representantes. As características da aplicação da fiscalidade nos domínios se aproximam daquelas observadas no Reino: a imprecisão das jurisdições, o conflito de autoridades, a impossibilidade prática de um controle ostensivo e a resistência dos privilégios e costumes frente às tentativas de inovação seriam algumas delas.

Da ação das municipalidades na resistência aos tributos, destacamos o recurso ao discurso da pobreza e da extenuação da terra. Percebem-se das representações apresentadas a presença das noções de justiça ou injustiça dos tributos, conforme fossem as suas causas motoras e os agentes proponentes das alterações referentes à matéria. Ao mesmo tempo, a contra-argumentação apresentada por outros agentes de poder na capitania permite-nos vislumbrar os limites da sinceridade das súplicas enviadas ao monarca,

na medida em que apresentam dados coerentes sobre as dinâmicas locais. Mesmo na falta de elementos documentais que permitam comprovar uma versão ou outra dos fatos, as situações elencadas não deixam de ser reveladoras dos mecanismos de negociação ou tensionamento das relações utilizados pelos diversos sujeitos.

Seminário de Olinda, um dos principais centros de formação intelectual que culminou na Revolução Pernambucana de 1817. Gravura: Manuel Bandeira/Acervo APEJE.



O FIM DO PERÍODO COLONIAL

Em 1808, as relações entre o Brasil e Portugal passaram por grandes mudanças. Obrigado a deixar o Reino devido ao avanço das tropas de Napoleão, o príncipe regente Dom João atravessa o Atlântico acompanhado de boa parte da corte de Lisboa e escoltado pela marinha britânica. Durante a rápida estada em Salvador, o príncipe



Bandeira da Revolução Pernambucana de 1817.

Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, Século XIX.

assinou um decreto que abria os portos brasileiros às nações amigas, o que significava na prática, naquele momento, uma abertura comercial para os navios ingleses. Encerrava-se assim, bruscamente, o regime de exclusivo colonial que, bem ou mal, estava em vigor desde o início da colonização portuguesa no Brasil.

A instalação da corte no Rio de Janeiro provocou um aumento na pressão tributária sobre as províncias, especialmente sobre aquelas que tinham uma balança comercial favorável, como eram os casos de Pernambuco, Bahia e Maranhão. Os saques feitos pelo Rio sobre o erário pernambucano não eram revertidos em melhorias para a província. Ao contrário, adicionaram-se tributos como a taxa para iluminação pública da corte, enquanto as ruas do Recife continuavam às escuras. A crescente espoliação fiscal somada aos maus resultados de colheitas e às tensões crescentes entre naturais de Pernambuco e portugueses contribuíram para a eclosão de um movimento independentista, republicano e constitucionalista no Recife em 6 de março de 1817: era a Revolução Pernambucana.

Com a derrubada do governador português, Pernambuco tornou-se uma república independente, com bandeira, representação diplomática nos EUA, uma pequena armada e uma lei orgânica que regia a governança do novo país enquanto não se elaborava uma Constituição. Entre as primeiras providências do Governo Provisório que se estabeleceu, estavam a redução ou extinção de alguns tributos, a diminuição do preço de alguns alimentos e o aumento do soldo dos militares. Essas medidas geraram uma imediata simpatia

popular e a adesão do povo ao movimento. No entanto, tão logo começaram a surgir as dificuldades impostas pela repressão, a mobilização popular se desvaneceu e as limitadas e desorganizadas tropas pernambucanas foram facilmente vencidas pelos contingentes enviados por terra e pelo mar da Bahia, do Rio de Janeiro e de Alagoas. Setenta e cinco dias após a sua eclosão, a Revolução foi sufocada pela entrada de tropas enviadas pelo Reino ao Recife. Centenas de pernambucanos foram presos e enviados a Salvador. Mais de uma dezena de participantes foi executada por fuzilamento ou enforcamento na capital baiana e no Recife. A comarca de Alagoas foi desmembrada do território pernambucano e transformada em uma nova capitania. Os acontecimentos de 1817 em Pernambuco teriam profundas repercussões nas dinâmicas históricas locais e nas relações da capitania (e depois província) com os poderes centrais.

Mas voltemos a 1808. A decisão do príncipe pela abertura comercial visava atender aos anseios dos aliados e protetores britânicos, mas tinha também uma dimensão prática: no contexto de guerra, Lisboa não tinha como funcionar como entreposto comercial para os produtos que iam para o Brasil ou

Benção das Bandeiras.

Pintura:
Antônio Parreiras/
Acervo do APEJE.



dele vinham. Era preciso aprovisionar o mercado brasileiro com os bens manufaturados e dar encaminhamento para a produção brasileira. Devido aos conflitos no Atlântico Norte, a demanda de açúcar e algodão antes suprida pelas ilhas do Caribe e pelos EUA passou a ser atendida pela produção brasileira. O escoamento das mercadorias teria então que seguir diretamente para os mercados finais na Europa do norte sem a intermediação lisboeta.

Como recompensa para os aliados ingleses, ficou fixado em tratado assinado em 1810 que a alíquota de importação de produtos trazidos por embarcações com bandeira britânica seria de 15%, ao passo que a dos produtos portugueses seria de 16% e os de outros países seria de 24%. Ao cobrar uma alíquota menor para os produtos ingleses que a aplicada sobre as mercadorias portuguesas, a Coroa portuguesa abertamente privilegiou os mercadores ingleses, que passaram a trazer para o Brasil uma grande variedade de bens, alguns até incompatíveis com as necessidades locais.



Vista da cidade de Recife tomada do Forte do Brum, Século XIX. Pintura: S/Id/ Acervo Biblioteca Nacional.



D. Maria Leopoldina e D. Pedro I. Pintura: Acervo do IAHGP.

A SITUAÇÃO APÓS A INDEPENDÊNCIA

A tributação das importações continuou a ser uma das principais fontes de receitas para o Brasil nos anos seguintes, inclusive depois da Independência.

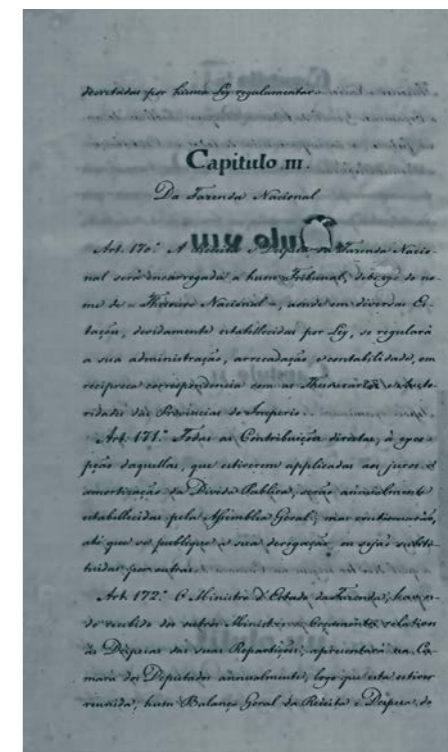
(...) os bens de consumo, seja através dos direitos aduaneiros, seja através de outros tributos internos, que repercutiam, naturalmente, no preço das mercadorias, é que suportavam a maior carga fiscal, ao lado de singelas tentativas de tributação da riqueza ou de suas manifestações exteriores.

Vários dos tributos cobrados no período colonial continuaram a ser arrecadados no Brasil império. Sobre as exportações passaram a ser aplicadas alíquotas que iam de 2% a 7% do valor das mercadorias transacionadas. A euforia das exportações de açúcar e algodão amai-

nou ao longo da década de 1820. Apesar do crescimento contínuo de suas exportações de açúcar e café, somente com a consolidação do segundo como mercadoria de exportação, o Brasil retomaria uma trajetória ascendente forte de remessa de bens para o exterior.

Juntamente com os tributos sobre as importações e exportações, eram cobrados: 1) Dízimos (10%) sobre o produto da agricultura e pecuária de todas as províncias; 2) décima sobre o rendimento líquido anual de prédios urbanos; 3) sisa de 10% sobre o valor de transações com bens de raiz; 4) imposto de cinco réis por arrátel (459 gramas) de carne verde; 5) subsídio literário para o pagamento dos mestres-escolas, cobrado sobre as carnes verdes e aguardentes; 6) imposto sobre os aguardentes de consumo; 7) imposto sobre seges, lojas e embarcações; 8) imposto sobre o fumo de rolo; 9) impostos sobre os provimentos em cargos públicos; 10) imposto sobre os escravizados que eram enviados para as minas; 11) imposto do selo de papel; 12) meia sisa (5%) sobre as transações de escravizados ladinos (ou seja, que já viviam no Brasil); 13) contribuições, direitos, pedágios e taxas interprovinciais.

As relações comerciais entre o Brasil e a Grã-Bretanha se faziam de forma assimétrica, algo que foi confirmado por novos tratados assinados após o 7 de setembro. Para agravar a situação, os



Constituição de 1824. Manuscrito: Acervo do Senado Federal.

ingleses impuseram tarifas protecionistas sobre produtos que concorressem com os produzidos em suas colônias, notoriamente o açúcar e o café. Enquanto as manufaturas inglesas eram taxadas em 15%, como vimos, sobre o açúcar brasileiro cobrava-se nas alfândegas britânicas até 180%, e sobre o café 150%. Curiosamente, países como França e Estados Unidos, que não tinham privilégio na entrada de seus produtos no Brasil, aplicavam tarifas muito mais baixas do que as cobradas pelos britânicos. Somente anos depois da independência do Brasil, esses outros países passaram a ter uma alíquota de 15%. Para Portugal, a alíquota subiu de 16% para 24% no primeiro ato de política tributária exarado pelo imperador Pedro I após a independência, que foi o decreto de 30 de dezembro de 1822.

A Constituição outorgada em 1824, no que se refere à tributação, fazia eco ao espírito da lei contida na carta francesa de 1791, demonstrando uma conexão com a concepção vigente após o terremoto revolucionário na Europa. No artigo 179, 15, a Constituição de 1824 preconizava que: “Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado na proporção dos seus haveres”. A ideia de uma igualdade perante o fisco, entretanto, apesar dos propósitos do legislador, jamais se tornou uma realidade efetiva. Importante salientar

que os conselhos criados para cada província não dispunham de atribuições em matéria tributária, algo que ficou reservado à Assembleia Geral do Deputados, conforme o artigo 36 da Constituição.

A situação da tributação sobre as importações — dada a sua importância para o equilíbrio fiscal do Império — sempre ocupou os debates parlamentares desde o início da vida independente do Brasil. Para se ter uma ideia, no ano financeiro de 1840-1841, 64% da arrecadação foi feita sobre as importações e 16% sobre as exportações. O principal tema de discussão era a necessidade de um maior equilíbrio nas relações com a Grã-Bretanha



Pátio do Terço.

Litogravura: F.H. Carls/Acervo da Biblioteca Nacional, 1868.

e de desonerar as exportações. Tratava-se de encontrar o justo equilíbrio entre a manutenção do fluxo de mercadorias estrangeiras necessárias para atender o mercado interno sem inviabilizar a produção nacional e sem, no entanto, deixar o produtor nacional acomodado em uma situação de protecionismo. Em 1831, foi organizado o Tesouro Público para dar maior racionalidade à gestão dos tributos arrecadados e ao seu emprego para cobrir os gastos da máquina administrativa. Em 1834, foram criadas as Assembleias Provinciais. Elas não tinham competência para tratar da tributação de importações, mas passaram a dispor de autoridade para definir questões relativas a arrecadação e gastos nas esferas provinciais e municipais.

A finais de 1841, uma nova política alfandegária foi embasada pela Lei nº 243, que instituiu a tarifa Alves Branco. A legislação só passou a vigorar efetivamente em 1844 estabelecendo alíquotas que iam de 2% a 60% sobre os produtos importados, sendo que a maioria das mercadorias passaram a ser taxadas em 30%. Novas tarifas foram aprovadas em 1857, uniformizando em 5% a alíquota para as matérias-primas empregadas na indústria nacional e reduzindo a cobrança sobre gêneros alimentícios e ferramentas agrícolas. Outros ajustes foram feitos em 1860, altura em que o tributo sobre a importação representava 60% da arrecadação nacional. Em 1889, nos estertores do Império, os tributos sobre exportação respondiam por 67% da renda do Estado brasileiro.

Foi somente a partir de 1861 que a balança comercial brasileira passou a ser positiva, mantendo-se assim até o final do século. Não obstante, os déficits continuaram a ser constantes, exigindo que o governo buscasse fontes de receitas. A Guerra do Paraguai (1864-1870) agravou ainda mais o cenário deficitário. As tarifas aduaneiras foram incrementadas e novos tributos, inclusive sobre a propriedade pessoal, foram implementados. O fim da guerra aliviou os cofres imperiais, mas a questão da tributação de importações continuou candente, e até o fim da monarquia foram feitas várias tentativas de ajuste



Campo das Princesas.
Litogravura: F.H. Carls/Acervo da
Biblioteca Nacional, 1868.

nas tarifas. A dependência da cobrança sobre as importações, entretanto, manteve-se inalterada. Os tributos de entrada de mercadorias estrangeiras sempre representaram mais da metade da arrecadação total do Império.⁶⁹

O IMPÉRIO, OS TRIBUTOS E A DERROCADA

Ferreira Viana, jornalista e político, escreveu nas últimas décadas do século XIX uma irônica definição sobre o sistema de rendas do Império. afirmou: “O que é o imposto geral? É o que produz mais. O que é o imposto provincial? É o que produz menos. E o que é o imposto municipal? O que produz quase nada”⁷⁰. Em uma frase, o periodista conservador retomou o que tratamos até aqui,

69 DEVEZA, Guilherme. Política tributária no Brasil imperial. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira*. 2ª edição. São Paulo: DIFEL, 1974, tomo II, volume 4, pp. 60-84.

70 MELLO, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1984, p. 247.

desde a Constituição de 1824 até o ato adicional que saiu dez anos depois. Este último chancelou o formato que majoritariamente passou a vigorar no Império brasileiro até a sua derrocada em 1889, apesar de todas as tentativas de mudança e os conflitos surgidos a partir desse tópico.

No entanto, para fazermos o percurso que se estende pelas últimas décadas do Império e a centralidade de Pernambuco nesse debate, precisamos traçar uma compreensão de como o país estava funcionando naquele momento. Quais as suas dinâmicas econômicas e as suas conformações territoriais. De um lado, há o já anunciado por Viana, na constatação de que o imposto geral abocanhava quase quatro vezes mais que as demais esferas da província e do município. Por outro, existe um mecanismo de distribuição de renda que diz pouco, ou nada, sobre igualdade na repartição das riquezas.

Como já vimos até aqui, os tributos funcionavam quase sempre como fagulha em rasilho de pólvora. Ao longo do século XIX, desde quando ainda era Colônia, as queixas sobre o excesso de tributação estiveram no cerne das irrupções sociais e políticas. Elas podem ser encontradas na Revolução Pernambucana de 1817, na Confederação do Equador de 1824, na Revolução Praieira de 1848 e até no movimento conhecido como Quebra-quilos, na década de 1870. Quase orbita aí a



Rua da Aurora e St. Antonio.

Vista para o bairro
de São José.

Foto: Alberto
Henschell/Acervo
do IAHGP, [187_].

Rua do Bom Jesus.

Litogravura: F.H. Carls/
Acervo da Biblioteca
Nacional, 1868.

sensação da injustiça de que havia gente ganhando muito mais do que aqueles que estavam produzindo. O desconforto aumentava diante da pesada máquina de um Estado que se formava e precisava financiar os seus modos de funcionamento, suas sinecuras, e com mecanismos de distribuição de renda pouco preocupados com um retorno equilibrado entre os súditos das províncias do Norte e do Sul.

Mas antes de retomarmos esse ponto, precisamente colocando Pernambuco mais uma vez no centro das irrupções, como no caso de 1882, do qual trataremos mais adiante, é válido entendermos como estava funcionando a economia do Império naquele momento. O historiador e diplomata Evaldo Cabral de Mello, citando Nícia Vilela Luz, chamou o período entre 1830 e 1870 de “era da homogeneidade”, na qual havia pouca distinção entre as regiões Norte (que compreendia os atuais Norte e Nordeste) e Sul (atuais Sudeste e Sul). Entre 1870 e 1930 teríamos a “era da diferenciação regional”, por ser um período no qual as distinções socioeconômicas se fizeram incontornáveis. Ou seja, o percurso que será feito aqui, neste trecho do livro, será o de entender o quanto o então Norte do Brasil, no qual Pernambuco estava inserido, foi entrando em um processo de desequilíbrio econômico depois de viver um apogeu em decorrência da exportação de açúcar e de algodão em momento anterior.

A forma de organização do Império brasileiro experimentou um ensaio de descentralização com o Ato Adicional de 1834, mas os avanços liberais foram desfeitos com a lei interpretativa de 1840, que embasou o conhecido “regresso conservador”.



Durante o período imperial, o mercado interno era pouco aquecido, as principais fontes de arrecadação vinham dos impostos de importação e exportação de produtos primários. Os recursos que ficavam nas províncias eram praticamente insuficientes para manterem em funcionamento as suas estruturas básicas.

Nesse momento, como astutamente observa Cabral de Mello, “Tendo-se negado às províncias os meios com que viverem autonomamente, os resultados não se fizeram esperar. Enfrentando novas responsabilidades administrativas com recursos insuficientes, elas tiveram de recorrer ao Governo Geral, o qual, já a partir da lei orçamentária de 1836-1837, autorizou suprimentos, inicialmente a onze, posteriormente a quinze províncias, ajuda que só cessou em 1850”⁷¹. Como se verá no decorrer deste livro como um todo, a luta pelo equilíbrio entre despesas e receitas era uma constante, mesmo depois da Proclamação da República. No entanto, esse desafio era muito mais difícil de ser superado nos anos espinhosos do Império brasileiro.

Economicamente, o açúcar deixara de ter a pujança dos anos coloniais. Nos dados abaixo, que foram publicados no *Anuário Estatístico do Brasil* (1939-1940), é possível perceber a trajetória desse bem que foi tão relevante para a história econômica do Brasil e de Pernambuco.

Preço do Açúcar em Libras por tonelada

INÍCIO DO SÉCULO XVII	£ 120
INÍCIO DO SÉCULO XVIII	£ 072
INÍCIO DO SÉCULO XIX	£ 030
METADE DO SÉCULO XIX	£ 016
INÍCIO DO SÉCULO XX	£ 009

71 MELLO, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1984, p. 249.

Não vamos aqui entrar nos variados contextos que causaram uma crescente desvalorização dessa importante mercadoria, mas essa lógica levou, inclusive, a uma transformação gradativa, ao longo do século XIX, nos processos de produção. Os velhos engenhos coloniais foram dando espaço às usinas centrais, com um maquinário moderno e grande capacidade de produção, enquanto as demais propriedades serviam, em grande medida, para vender a produção do plantio da cana, não mais realizando a moagem propriamente dita. Nesse processo de transformação da produção, ficou evidenciada a entrada de capitais estrangeiros e a concentração de renda na mão de uma quantidade pequena de pessoas.

Em meados do século XIX, a indústria algodoeira passou a ter um protagonismo significativo. Ela já existia anteriormente, mas teve a sua importância incrementada nesta fase. Nas décadas de 1850 e 1860, a cultura do algodão trouxe um fôlego às pequenas províncias que possuíam uma situação econômica ainda mais delicada que a de Pernambuco, que era um grande centro. O porto do Recife era um lugar por excelência de distribuição de mercadorias, trazendo uma grande soma

Prensa Inglesa de Algodão.

Foto: S/Id./ Acervo da Biblioteca Nacional Século XIX.



de ganhos paralelos associados a isto. Mas, voltando à cultura algodoeira, esse crescimento deu-se majoritariamente em decorrência da Guerra da Secessão nos Estados Unidos (1861-1865), país que era um importante produtor global. O conflito provocou uma escassez que levou outros países, incluindo o Brasil, a aumentar sua produção de algodão para atender à demanda internacional.

O Brasil, com suas vastas terras adequadas para o cultivo de algodão e a manutenção do sistema escravagista, conseguiu expandir significativamente sua produção de algodão. Esse aumento na atividade agrícola teve um impacto duradouro na economia brasileira, influenciando a expansão de outros produtos voltados para a exportação, como o café. Esse cenário produzia um momento de pujança do Norte em relação ao Sul do país. Dados levantados por Cabral de Mello mostram que, até finais da década de 1860, a região setentrional do país gerou, quase que exclusivamente, os superávits fiscais do Império. Durante os períodos de 1850-1854 e 1855-1859, o Sul teve um déficit geral. Durante os anos 1860, essa parte do império começou a mudar gradativamente o jogo. Depois do *boom* algodoeiro, durante os anos de 1870, começou a se fazer presente uma crise que ampliava a dependência das províncias do Norte dos recursos oriundos do Império. Pernambuco e

Vista para o bairro da Boa Vista.

Foto: S/Id./ Acervo do Museu da Cidade do Recife, Século XIX.





RECIFE

Vista para o
bairro do Recife.
Litogravura: F.H. Carls/
Acervo da Biblioteca
Nacional, 1868.

Bahia, que fizeram grandes investimentos em seus territórios, passaram a não conseguir arcar com os custos.

A arrecadação fiscal consequentemente caiu vertiginosamente com a diminuição da circulação de mercadorias. Somado a isso, como bem observa Mello: “É a grande depressão (1873-1896) que atirará definitivamente as províncias à bancarrota. As rendas gerais e provinciais do norte decresceram em cerca de 30% nos anos centrais da década de 1870. [...] Foi nesse contexto crítico que irrompeu a grande seca de 1877-1879, que lançou a pá de cal nas finanças provinciais”⁷². Todas as esperanças do momento de pujança foram obnubiladas pela carestia de vida que se apresentava para províncias endividadas e sem saber muito bem a quem recorrer.

Era preciso achar uma forma de ampliar a arrecadação para tentar equilibrar as desigualdades já flagrantes. Lugares diferentes acharam soluções distintas, mas Pernambuco resolveu criar o *imposto de importação*, chamado de *Imposto de Consumo*, no ano de 1874. A Assembleia Provincial passou a tributar até gêneros de primeira necessidade, como a charque e o bacalhau. Essas medidas foram recebidas com pouca simpatia por parte dos comerciantes pernambucanos, que já se encontravam prejudicados pela queda de ganhos dos seus próprios negócios. Evaldo Cabral de Mello ainda observa que “em Pernambuco, cobravam-se 30% sobre os gêneros de produção nacional, excetuados os de primeira necessidade; 10% sobre os artigos estrangeiros; e 30% sobre produtos cujo similar provincial se desejava proteger, fossem manufaturados ou não”⁷³. O resultado disso foi que, ao recorrer à Coroa, os comerciantes

72 MELLO, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1984, p. 258.

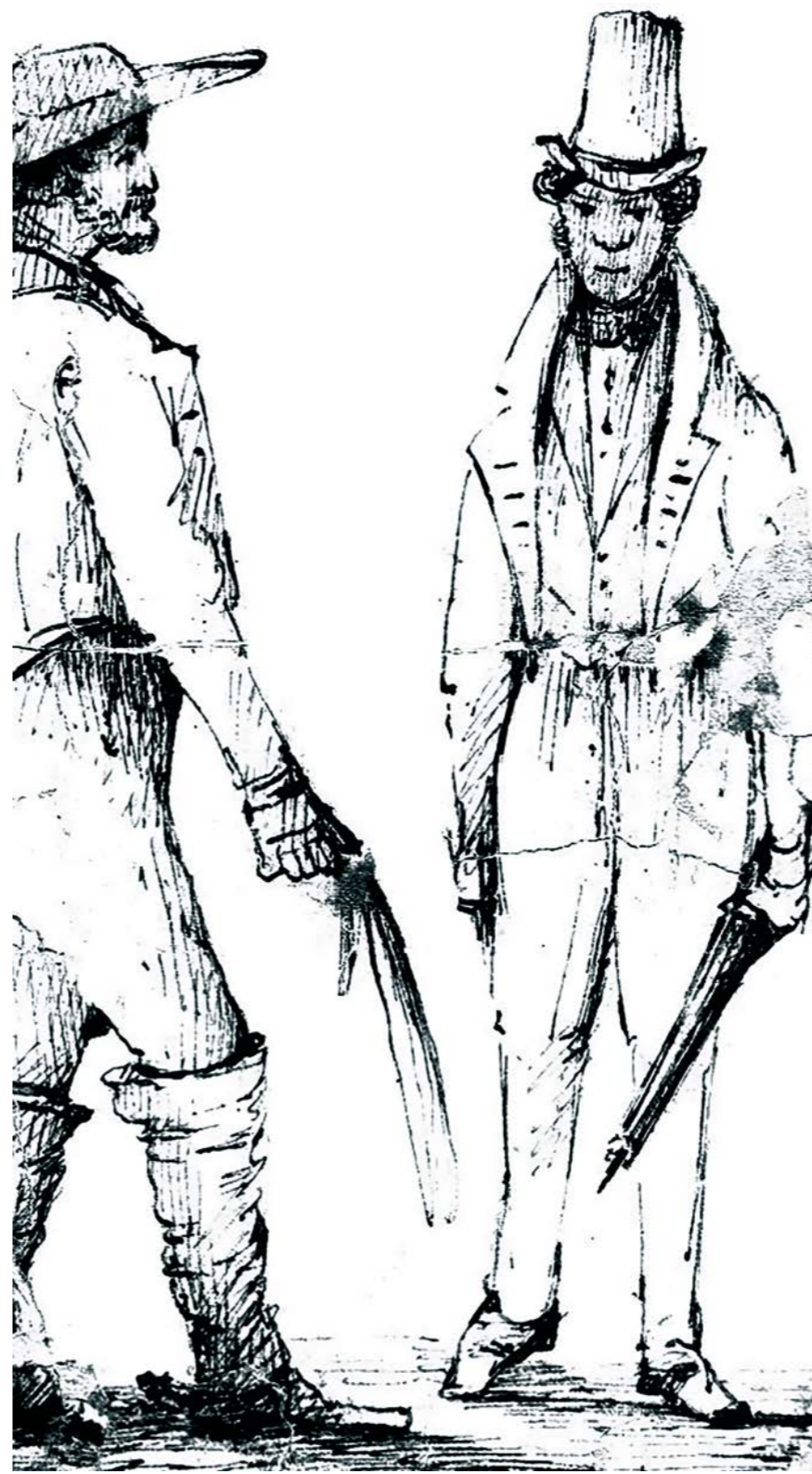
73 *Ibidem*, p. 259.

obtiveram do Gabinete Paranaguá a suspensão do Imposto Provincial, depois do simbólico gesto de a Praça Comercial do Recife decidir fechar as suas portas até a revogação do dito tributo. A esse respeito há uma narrativa interessante do presidente da Associação Comercial de Pernambuco:

Antes de 1874, data tristemente célebre em que, pela primeira vez, foram consignados na lei do orçamento desta província os direitos de importação (...) a praça de Pernambuco era o empório quase exclusivo de todas as praças das províncias limítrofes. Grande parte dos gêneros estrangeiros aqui importados saíam em reexportação para os mercados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, e mesmo para o Ceará e Sergipe, que com esta praça mantinham ativas e importantes relações. O estabelecimento do imposto de consumo pôs rápido termo a essa situação supremamente lisonjeira (...) O comércio imediato dessas províncias com a Europa e os Estados Unidos começou a progredir em detrimento do nosso (...) O nosso comércio de cabotagem ficou reduzido a menos da terça parte do que era antes da contribuição desgraçada a

que nos referimos (...) A prova triunfante, eloquentíssima, de que não eram naturais, mas filhas da criação de um imposto flagrantemente absurdo e antieconômico, as causas do enfraquecimento das relações comerciais desta praça com os mercados das províncias vizinhas é que, mal esse imposto foi abolido [em 1882], o nosso comércio intermunicipal reanimou-se palpavelmente, posto que não tenha atingido até hoje, e isto por circunstâncias complexas, as proporções a que se havia elevado anteriormente a 1874.

Esse excerto consta no Relatório da Associação Comercial de 1885, já com uma avaliação mais precisa da vida com e sem a tributação sobre o consumo criada pela Assembleia Provincial de Pernambuco. Esse debate de 1882 foi essencial para a construção de uma abordagem justa e não prejudicial às províncias, o que exigia para resolver esse problema, uma revisão pela Coroa do sistema de discriminação de renda. Essa era a maneira mais confiável de incentivar as províncias a renunciarem aos impostos considerados ilegais. No entanto, o fosso para o qual haviam sido arrastadas as contas da província de Pernambuco era dificilmente contornável a curto prazo.



O final do Império trouxe mudanças profundas, tanto para a organização do Estado brasileiro quanto para as diretrizes fisco-tributárias sob as quais estavam ancoradas as receitas do país. No capítulo seguinte, discutiremos o quanto essas mudanças passaram a fortalecer oligarquias locais e moldar o modo como os tributos estavam imersos em redes políticas e sociais daquele momento.

**REPÚBLICA
E TRIBUTOS HISTÓRIAS
DO PACTO FEDERATIVO
EM PERNAMBUCO**

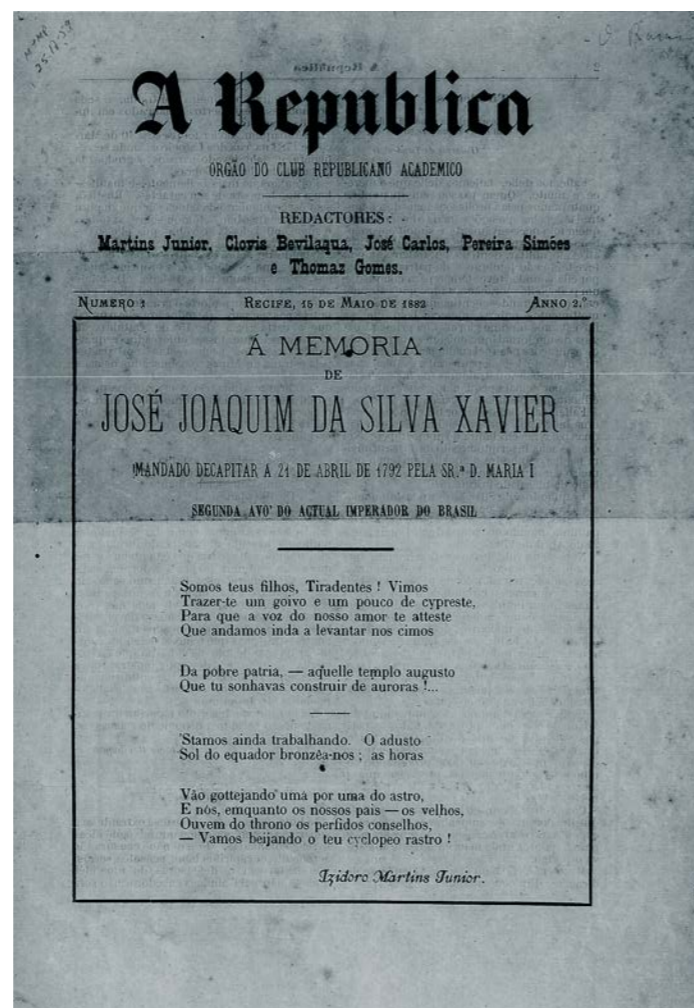
A REPÚBLICA E OS BESTIALIZADOS

No dia 16 de novembro de 1889, data seguinte à Proclamação da República, o *Diário de Pernambuco* trazia estampado na sua primeira página duas discretas informações a respeito do que se passara na então capital do país no dia anterior. A primeira delas informava, além da prisão dos ministros do Império, que “O general Deodoro foi à Câmara Municipal e aí proclamou a República, havendo entusiásticas aclamações. Depois seguiu, com a bandeira vermelha alçada, acompanhado de batalhões, inclusive a armada e a força policial, e grande massa popular”⁰¹. Segundo o sucinto texto, ao percorrer as ruas, os insurgentes passavam “dando vivas muito correspondidos à República”. Por fim, informava que “consta estar formado um governo provisório composto do Dr. Benjamin Constant, general Deodoro, chefe de divisão Eduardo Wandeckolk e Quintino Bocayuva”⁰².

O segundo texto, já com certa formulação sobre os acontecimentos, feita a partir dos telegramas

01 *Diário de Pernambuco*, 16/11/1889, p.1.

02 *Ibidem*.



A República:
periódico
do Clube
Republicano
Acadêmico.

Periódico/
Acervo da
Biblioteca
Nacional
do Rio de
Janeiro, 1889.

recebidos pelo correspondente do periódico no Rio de Janeiro, trazia como título “Revolução”, aludindo às transformações um caráter disruptivo com a ordem vigente. Nas primeiras linhas pontua: “são cruéis, são desoladoras as notícias que nos dá o telégrafo. Essas notícias traduzem-se em cruciantes angústias para o país que pensa e que tem o que perder. O que quer dizer, de fato, o que se está passando na corte?”.

Às perguntas retóricas, respondeu sem mais delongas: “O exército e a armada, impondo-se pela força, fizeram explosão, e a revolução campeia nas ruas do Rio de Janeiro, proclamando-se a República!”. Ao lamentar os “tristes, bem tristes dias [que] são reservados aos últimos dias do Imperador”, afirmou o jornalista que tais acontecimentos eram a “consequência fatal do que se tem visto no país desde maio do corrente ano. [...] os terrores derramados, as vinganças exercidas, os crimes deixados impunes”. Em suma, o articulista colocava no colo do Par-

tido Liberal a responsabilidade do golpe militar que resultou na Proclamação da República no Brasil. Esta, obviamente, é uma perspectiva de um periodista do Partido Conservador, pertencente ao principal veículo de comunicação daquela agremiação política.

Longe do Recife, outro jornalista, bacharel em Direito e político liberal nascido na Paraíba, Aristides Lobo, ao comentar os recentes acontecimentos no jornal paulista *Diário Popular*, afirmou: “Eu quisera dar a esta data a denominação seguinte — 15 de novembro do 1º ano da República — mas não posso infelizmente fazê-lo. O que se fez é um degrau, talvez nem tanto, para o advento da grande era”, e continuou sua análise afirmando que “por ora, a cor do governo é puramente militar, e o deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos pensavam estar havendo uma parada”⁰³.

Essa já famosa observação, além de ter sido replicada e reiterada por outros observadores do momento inúmeras vezes, trazia em si um problema para o sistema político que passava a vigorar no Brasil a partir de então e os desdo-

03 PORTO, José da Costa. *Os tempos da República Velha*. Recife: Fundarpe, 1986, p.7.

bramentos disso para a história que está sendo contada neste livro.

De um lado, há o fenômeno de caráter militar, do grupo de jovens cadetes que, sob a tutela do positivista Benjamin Constant e, por conseguinte, de Deodoro da Fonseca, tomaram de assalto o Império brasileiro e destituíram o imperador Pedro II de seu posto. Por outro, há uma complexa relação existente em um país tão diverso social e politicamente e que vinha enfrentando transformações profundas nas suas experiências sociais.

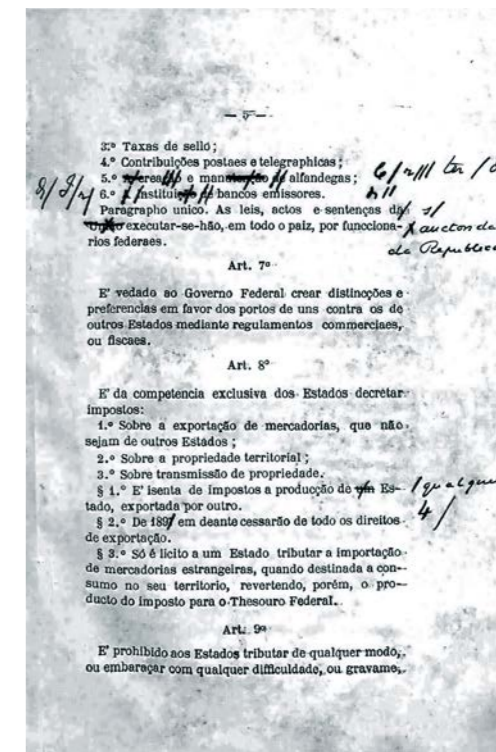
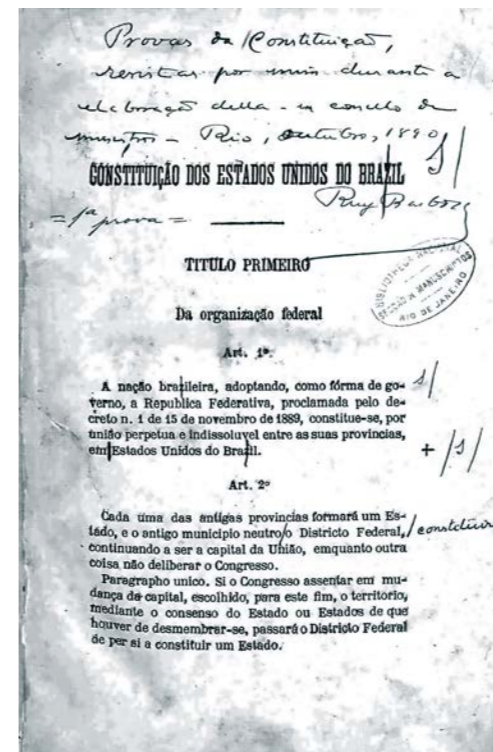
Desde a década de 1870, os membros do Partido Republicano, *a posteriori* chamados de “históricos”, já faziam *meetings* acalorados, elaborando até um manifesto. Jovens bacharéis das faculdades de Direito do país — que tinham no Recife um dos seus principais expoentes, Martins Júnior — mobilizavam muitas pessoas para falarem sobre ideias de República e as soluções para o país. Além disso, havia ainda toda uma gama política, das relações socioprofissionais, dos tradicionais partidos do Império, que, imersos numa nova ordem da qual ajudaram a moldar em certa medida, lidavam com um Brasil que agora tinha a abolição formalmente promulgada em 1888, e com o próprio Império desmoronando diante dos seus olhos.

Embora o desenrolar dessa trama seja um novelo muito intrincado para ser explicado tão

sumariamente, a percepção de que o movimento da Proclamação da República foi o resultado de uma iniciativa unilateral de um grupo de militares, sem necessariamente a participação efetiva das camadas populares, ou dos tradicionais partidários do republicanismo é um ponto pacífico na historiografia brasileira. Era a realização de um desejo então sonhado por muitas noites distintas, mas que trouxe para a arena política uma transformação sem precedentes na história do Brasil.

Os primeiros atos do Governo Provisório, promulgados no mesmo dia do golpe, já davam os contornos iniciais do que viria ser o Brasil que estava sendo inventado ali. O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, trazia a seguinte determinação: “decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa”, colocando alterações significativas para a compreensão da vida política e administrativa do país. No artigo 2º consta que “As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”, e no artigo seguinte afirma que: “cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e governos locais”.

Além disso, como bem pontua o jornalista e político Aliomar Baleeiro, havia uma evidente pre-



Constituição de 1891.

Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1891.

ocupação com o estabelecimento das dimensões simbólicas do novo regime político. Isto era majoritariamente representado na mudança da própria bandeira do país, que, apesar de manter as cores já escolhidas pelo Império do Brasil, pelas mesmas razões dos seus significados, estampava o lema de inspiração positivista: “Ordem e Progresso”, como previsto no Decreto nº 4, de 19 de novembro de 1889. As estrelas aí incorporadas, até então 21 no total, representavam as velhas províncias que daí em diante passaram a se chamar “estados”⁰⁴.

Esses artigos que constavam no decreto de primeira hora traziam consigo uma das mudanças fundamentais que o novo regime político impetrou na vida do país: a oficialização de que o Brasil passava a ser uma federação. Nela, as esferas federal, estadual e municipal teriam a sua

04 BALEEIRO, Aliomar. 1891. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p.15.

autonomia, constituição própria, responsabilidades para manter as contas em dia e fórmulas tributárias específicas de cada estado que precisavam dialogar com a constituição nacional.

A Constituição de 1891 só reiterou o inicialmente proposto nos decretos iniciais, confirmando as principais transformações já sinalizadas. O artigo 1º preconizava que “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. Além disso, o país deixava de ser oficialmente católico, confirmando a separação da Igreja e do Estado, que passava àquela altura a ser teoricamente laico.

O que, talvez, os constituintes que prepararam a carta de 1891 não se deram conta, diante da euforia dos acontecimentos, era que um país continental, com uma complexa trama política e criado sob a égide do centralismo político desde os tempos da Colônia, não estava administrativamente pronto para as significativas mudanças ali operadas. As antigas províncias, apesar de terem certa autonomia na administração interna dos seus negócios, prestavam conta à Coroa dos seus erários e dividendos. O Império do Brasil, como já vimos, era, até segunda ordem, uma unidade. O

que mudou com a chegada da República é que a autonomia federativa trazia consigo responsabilidades antes não previstas na cultura política local.

No próximo tópico serão analisados os contornos da Constituição de 1891 e de que maneira o debate sobre os tributos e a saúde fiscal do país se traduziam em Pernambuco, que, por sua vez, passava a organizar a sua própria estrutura administrativa.

A CONSTITUIÇÃO DE 1891: SOBRE POLÍTICAS E TRIBUTOS

Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a Constituição Federal foi o resultado de muitas idas e vindas. Foi inicialmente estruturada “pela comissão nomeada pelo Governo Provisório e posteriormente modificada por este, passou pelo exame de uma comissão de 21 membros do Congresso, que lhe propôs diferentes alterações, algumas das quais foram aceitas e a maior parte rejeitada pelo Congresso”⁰⁵. Num texto publi-

⁰⁵ A constituição federal. *Diário de Pernambuco*, 26/02/1891, p.1.



Praça da República.
Foto: João Ferreira Vilela/Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, [1875-1889].

cado no *Diário de Pernambuco*, há a notícia de que uma das maiores preocupações e motivos de contendas internas era qual o quinhão a ser abocanhado pela União e pelos entes federativos. Com a preocupação de que fossem cerceados os “meios de vida indispensáveis para os estados evoluírem e se manterem como elementos fortes de uma Federação regularmente organizada”⁰⁶.

⁰⁶ *Ibidem*.

O jornalista sinalizava que eram os estados os maiores prejudicados com o texto da Constituição, ressaltando que os legisladores incorriam em erros semelhantes aos que haviam levado à derrocada do Império. O texto destacava a má distribuição de recursos entre os entes, lembrando que “uma das causas que mais contribuíram para desgostar as antigas províncias, especialmente as do Norte, das práticas absorvedoras do governo monárquico centralizado, foi precisamente aquela concentração de forças, que transformou o antigo Império numa

espécie de hidrocéfalo, cujos membros raquíticos eram exauridos em prol do cancro”⁰⁷.

Apesar de não ser pessimista por completo em relação ao texto constitucional, o artigo do *Diário de Pernambuco* alegava haver elementos positivos, como o delineamento das funções dos poderes, especialmente no trecho sobre o judiciário. Ao longo do texto, se defendia a ideia de que “a nova constituição, apresenta-se-nos, pois, ao espírito como obra incompleta e eriçada de espinhos no ponto de vista dos interesses e intuítos dos Estados na Federação por ela própria estabelecida”⁰⁸. Afirmava, ainda, a necessidade imediata de reformar o texto que havia sido promulgado no dia anterior ao da matéria publicada no periódico pernambucano.

O observador soava como alguém que nutria pouca simpatia pelo novo regime político, as ponderações estavam ancoradas majoritariamente em uma questão central naquele momento: como é que os estados iriam garantir a sua subsistência financeira, assumindo ali o preço da autonomia federativa e as responsabilidades advindas disso. Levando em consideração que a mudança da configuração política não alterava de maneira imediata as pessoas que lidavam

07 *Ibidem*.

08 *Ibidem*.

com a máquina estatal, trabalhando no dia a dia das repartições, já havia um *modus operandi* em andamento que refletia as dinâmicas do Estado.

As palavras do jornalista não chegaram a mencionar os debates ocorridos na Constituinte e que visavam lançar uma outra organização às pactuações federativas. É o caso, por exemplo, das ideias propostas pelo parlamentar Júlio de Castilhos, o “Sistema Castilhos”, que “discriminava a receita da União deixando todas as fontes remanescentes na competência privativa dos estados, cujas rendas poderiam ser tributadas pela União em caso de emergência”⁰⁹. O debate teve seus simpatizantes, mas foi derrotado por 123 a 103 votos. Foi a proposta de Rui Barbosa que logrou-se estabelecer no texto legal de forma mais sistemática e efetiva. Ao analisar as proposições de Barbosa, Nunes Leal aponta que:

Combatendo o que chamava de “sede incoercível de federação a todo transe”, sustentava Rui que a primeira necessidade para o êxito do sistema federativo estava “em assegurar a existência independente da União Federal”, pois, “a Federação pressupõe a União e deve

09 LEAL, Víctor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o Regime Representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 148.

destinar-se a robustecê-la”. A tarefa imediata era assentar a União “sobre o granito indestrutível”, depois se trataria de organizar a autonomia dos Estados, com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual¹⁰.

Adentrando especificamente nas corresponsabilidades federativas previstas na Constituição, sobretudo no que tange à esfera fisco-tributária, é oportuno analisar os artigos do texto e quais responsabilidades atribui nesse sentido a cada um dos entes federados. Em relação às competências da União, o artigo 7º apresenta as seguintes normativas:

Art. 7º: É da competência exclusiva da União decretar:

1º Impostos sobre a importação de procedência estrangeira;

2º Direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;

3º Taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º § 1º, nº 1;

4º Taxas dos correios e telégrafos federais;

§ 1º Também compete privativamente à União:

1º A instituição de bancos emissores;

2º A criação e manutenção de alfândegas.

§ 2º Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

§ 3º As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executados em todo o país por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos governos dos Estados, mediante anuência destes.

Art. 8º É vedado ao Governo Federal criar, de qualquer modo, distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.

10 *Ibidem*, p. 148.

Em relação aos Estados, a Constituição previa as seguintes diretrizes:

Art. 9º É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

- 1º Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;
- 2º Sobre imóveis rurais e urbanos;
- 3º Sobre transmissão de propriedade;
- 4º Sobre indústrias e profissões.

§ 1º Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

- 1º Taxa de selo quanto aos atos emanados dos seus respectivos governos e negócios de sua economia;
- 2º Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

§ 2º É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

§ 3º Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal.

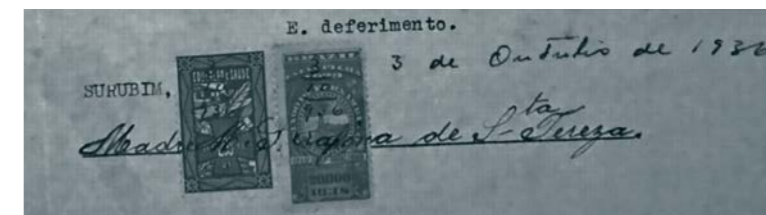
§ 4º Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegráficas entre os diversos pontos de seus ter-

ritórios, e entre estes e os de outros Estados que se não acharem servidos por linhas federais, podendo a União desapropriá-las, quando for de interesse geral.

Art. 10. É proibido aos Estados tributar bens e rendas federais, ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Ao lermos estes artigos, temos uma dimensão mais precisa dos contornos federativos. Ficava reservada para a União a quase totalidade dos impostos que incidiam sobre importação, loterias, de consumo e de selo. É possível perceber numa leitura atenta do Art. 9º acima apresentado que, exceptuando-se o tributo sobre importação, as demais categorias poderiam ser cobradas também pelo Estado. Nas cartas constitucionais iniciou-se uma tentativa de corrigir um equívoco que podia resultar na bitributação, quando um estado impunha tributos sobre bens que já haviam sido objeto de impostos cobrados pela União.

E qual era a esfera municipal nesse Pacto Federativo previsto na nascente República Federativa do Brasil? Ficava a cargo dos estados designar como seria feita essa organização. Embora ela gerasse uma complexidade administrativa, em termos de organização da máquina pública, já era compar-



Selos do estado de Pernambuco. Acervo da ALEPE.

tilhada a prerrogativa do município sobre dividendos advindos do uso do solo e sobre serviços (profissões), o que representava uma sintonia com os avanços referentes às normativas sobre os tributos.

Além disso, havia outras questões importantes e que diziam respeito à organização da Federação propriamente. Ao possibilitar a independência dos estados, inclusive nas tributações locais, iniciava-se uma certa contenda fratricida entre as unidades federativas. Era preciso manter a casa organizada, limpa e com as contas em dia, sendo, portanto, fundamental equilibrar as despesas e as receitas, o que representava um grande desafio naquele contexto tão tumultuado como era o do início da Primeira República.

O fato é que a instauração do novo regime político trouxe para a esfera social novos atores no âmbito dos debates públicos. Os executivos estaduais passaram a ser escolhidos mediante eleições diretas. Proliferavam associações de categorias socioprofissionais, nas quais agentes antes alijados por completo das discussões de interesse geral passaram a ter representatividade, apesar de o contexto geral não ser de todo favorável. E tanto Pernambuco quanto a Bahia eram pródigos

nesse sentido, como bem mostram os historiadores Felipe Azevedo e Souza e Aldrin Castelucci¹¹.

A Constituição de 1891 centrava no Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação das normativas que valeriam para o ano subsequente, conforme preconiza o Artigo 11: “a discussão e votação dos projetos de orçamento e força pública serão iniciativa da Câmara dos Deputados, precedendo sempre às de quaisquer outros projetos; mas o Senado poderá emendá-los. Parágrafo único. A lei do orçamento não conterà disposição alguma que não se refira à despesa e receita do Estado”. Nesse sentido, é estabelecido também que ficaria a cargo dos estados fazer valer a sua relação com os municípios.

No tópico a seguir, discutiremos precisamente os impasses entre a nova ordem estabelecida, a velha máquina administrativa e a incessante busca pelo equilíbrio fiscal. Entenderemos como, nesse período, houve episódios de profunda desestabilização política e, ao mesmo tempo, de mudanças significativas no cenário econômico local.

11 SOUZA, Felipe Azevedo; CASTELUCCI, Aldrin. À margem dos grandes esquemas: o associativismo político-eleitoral dos trabalhadores de Pernambuco e da Bahia na Primeira República. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 75, pp.6-25, Janeiro-Abril 2022.

Constituição
do estado de
Pernambuco.
Acervo do
APEJE, 1891.

CONSTITUIÇÃO POLITICA

DO

ESTADO DE PERNAMBUCO

PROMULGADA

Em 17 de Junho de 1891



RECIFE

Typ. d'APROVINCIA

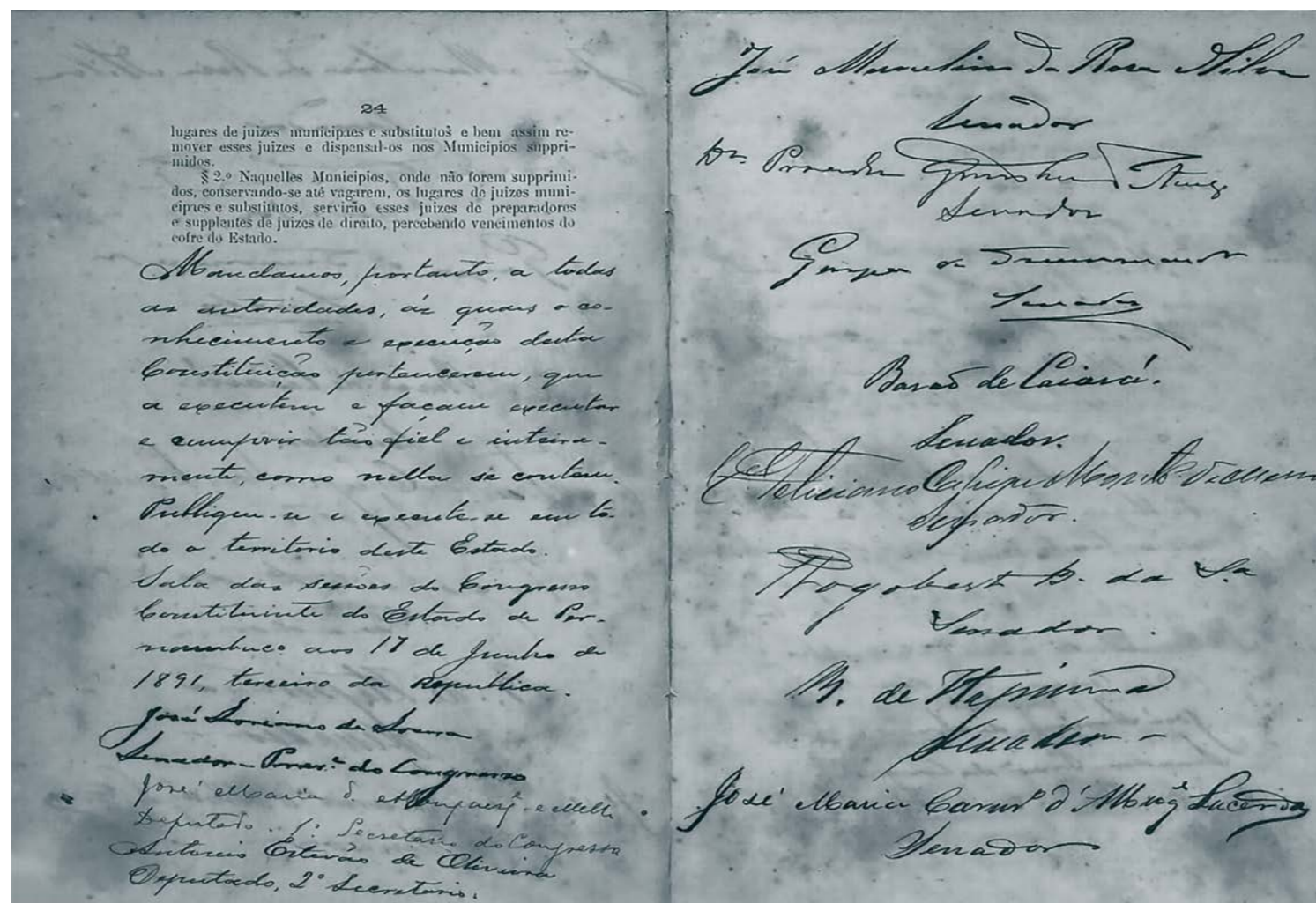
49 = Rua do Imperador — 51

1891

DESAFIOS REPUBLICANOS

Quando olhamos o quantitativo de pessoas que ocuparam o cargo de governador de Pernambuco entre 1889 e 1899, temos nada menos que 12 chefes do executivo ao longo desse período. Com alguns momentos de estabilidade esporádica, era muito difícil naqueles anos iniciais ter políticas sistemáticas e duradouras para além das alternâncias de gestão que quase sempre descontinuavam os trabalhos iniciados nos governos anteriores.

Mesmo com tanta alternância de poder, uma preocupação era uníssona: garantir a autonomia financeira e administrativa do estado estabelecidas pela Constituição de 1891. Para tanto, uma necessidade era urgente: viabilizar o aumento da arrecadação, de modo que a promessa do Pacto Federativo vingasse efetivamente. Havia uma necessidade premente que era a estruturação da máquina administrativa e, para isso, organizou-se o organograma do governo nas seguintes secretarias: de Finanças; de Instrução Pública e Particular; de Assistência Pública e Estatística; de Estado, Justiça, Legislação, Polícia e Segurança Pública; e, por fim, a de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.



A República.
Acervo da
Biblioteca
Nacional do
Rio de Janeiro,
15/05/1892.

Em relação às finanças, era necessário mergulhar em uma máquina administrativa egressa dos anos do Império brasileiro e ampliar os postos de coleta dos recursos, assim como intensificar a fiscalização. Para isso, era preciso nomear novos profissionais à medida que as coletorias eram criadas.

Foi o caso, por exemplo, de Albino Meira de Vasconcelos, governador de Pernambuco entre abril e junho de 1890, cujo sucinto relatório informou à Assembleia Legislativa de Pernambuco que “por atos de 8 deste mês, resolvi, de acordo com a proposta do Tesouro, criar uma coletoria no município de São Lourenço da Mata, compreendendo todo o território da comarca e nomeei para exercerem os cargos de coletor e escrivão os cidadãos Francisco Pacheco de Albuquerque Maranhão e Tito Francisco de Mello Junior”.

Ou mesmo, já no ano de 1891, quando: “Nos termos das propostas que me foram apresentadas pelo Tesouro, resolvi a 5 e 9 de dezembro do ano passado, restabelecer a coletoria das rendas do Estado no Município de Muribeca, que tinha sido anexada à de Jaboatão, e criar coletorias de tais rendas nos municípios de Canhotinho e Amaraí”¹². É fundamental observar que àquela altura os documentos oficiais traziam a identificação de “cidadão” antes dos nomes, o que denota a tentativa de firmar o ideário de que a República trazia consigo a ideia de cidadania.

Nesses termos, a Secretaria de Finanças, remanescente do período imperial, herdeira de várias subdivisões fiscais, empregava distintas categorias de funcionários especializados, incluindo procuradores dos feitos, solicitadores, amanuenses, contadores, tesoureiros, procuradores fiscais, arquivistas, lançadores, corretores e escrivães. No Recife, operavam quatro seções, complementadas por coletorias espalhadas nas cidades do interior.

¹² *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 10 de agosto de 1891 pelo Vice-Governador Des. José Antônio Corrêa da Silva*. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria, 1891.

Como foi explicitado anteriormente, era necessário ampliar a arrecadação para custear as despesas do Estado. Para tanto, era preciso olhar para os funcionários que, em última instância, eram quem estavam atuando na atividade-fim, garantindo que o recurso chegasse ao destino apesar de todos os entraves para o traslado dos recursos. Assim, segundo Manuel Correia de Andrade, adotava-se um sistema de incentivos no qual determinados funcionários recebiam uma porcentagem das receitas da dívida ativa, enquanto nas coletorias 25% da arrecadação era compartilhada com o auxiliar do procurador dos feitos (5%), os coletores (12%) e os escrivães (5%). Esse sistema de bonificações visava estimular a dedicação desses funcionários ligados diretamente à arrecadação, incentivando o aumento da arrecadação e tornando-os mais resistentes a tentativas de suborno¹³.

No relatório escrito pelo então governador de Pernambuco, José Antônio Corrêa da Silva, vê-se que a receita do estado havia alcançado, “no exercício de 1890, a importância de 3,696;257\$623. [...] Em igual período foi a despesa efetuada na soma de 3,657;884\$347. [...] Houve no aludido exercício

¹³ ANDRADE, Manuel Correia de. *Secretaria da Fazenda*: um século de história. Recife: Sefaz/PE, 1991, p.16.

um saldo de quantia de 38,373\$276, que passou para o exercício vigente”¹⁴. Além do balanço ficar, praticamente, com “a conta pela receita”, o governador apontava uma questão profundamente relevante para o sucesso ou o fracasso do Pacto Federativo: a esfera do município.

Constitucionalmente, como já foi dito, o Estado deveria designar quais impostos, na unidade federativa, deveriam ser a principal fonte de renda dos municípios. E no artigo 95 da Constituição do Estado de Pernambuco, de 1891, já havia alguns apontamentos sobre a organização administrativa dos municípios. A administração pública ficava composta pelo Conselho Municipal, pelo prefeito e pelos juizes de distrito. Dizia, o texto, sobre as competências do Conselho Municipal e sobre quais assuntos poderia deliberar:

Receita e despesa municipal, organizando na primeira sessão de cada ano o competente orçamento, lançando para esse feito as contribuições ou taxas que forem indispensáveis ao serviço municipal e não contravierem às leis do Estado; [...]

¹⁴ *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 10 de agosto de 1891 pelo Vice-Governador Des. José Antônio Corrêa da Silva*. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria, 1891, pp. 34-35.

- I. Arrendamento, foro, troca e alienação dos bens móveis e imóveis dos municípios;
- II. Emprego, arrendamento e fiscalização das rendas municipais, organizando a competente escrituração.

Em relação ao prefeito, previa o artigo 105 que, “Além das contribuições que possam ser conferidas ao prefeito pela lei orgânica municipal, compete-lhe [...] Fazer arrecadar a receita municipal, por intermédio de agentes de sua confiança”. No entanto, na prática, a difícil articulação com os municípios provocava imprecisões até mesmo para um diagnóstico mais acurado das finanças públicas. O próprio Corrêa da Silva deixava registrado na sua mensagem à Assembleia Legislativa de Pernambuco a seguinte informação:

[...] sem a organização dos Municípios e a discriminação da receita e despesa do Estado não lhe é possível confeccionar orçamento para o futuro exercício; acrescentando que se entrar em execução o mencionado orçamento de 4 de março de 1890, antes da organização dos municípios, terá de ser feita de acordo com o mesmo, toda a despesa atual e mais a que

acrescer com a organização do Estado, desfalcando-se a receita vigente em mais de 500:000\$000, de impostos que não podem continuar a ser cobrados, a contribuição de funcionalismo, que foi suprimida pela Constituição¹⁵.

Essa tônica permanece nas preocupações de outros governadores também. Era um desafio normatizar entes que estavam quase completamente inaptos ao novo modo de funcionar da máquina administrativa. A isto, somava-se ainda o fortalecimento das redes de políticas nas formas de representação política. Com isso estamos querendo dizer que as alianças com os grupos locais desde a esfera municipal até as mais altas hostes da República brasileira passavam a ser um componente essencial do *modus operandi* político. Isso dava um aspecto antes de “pacto oligárquico” que de federativo. A própria nomeação dos coletores era uma moeda política.

O sociólogo Victor Nunes Leal, no seu *Coronelismo, enxada e voto*, dedicou um de seus capí-

¹⁵ *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 10 de agosto de 1891 pelo Vice-Governador Des. José Antônio Corrêa da Silva*. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria, 1891.

tulos às receitas municipais e o desafio que isto representava na ordem política daquele período. Ao pontuar a organização efetiva das fontes de renda do erário público municipal, destaca que: “no regime de 1891, dado o silêncio da Constituição, o poder tributário dos municípios era inteiramente derivado do estadual e devia exercer-se nos limites marcados pela Constituição e leis do Estado”¹⁶. O autor citou ainda o interessante trabalho de Castro Nunes sobre a organização municipal, no qual exemplificava as formas mais comuns de renda da esfera municipal, elencando: “impostos sobre prédios urbanos; de indústrias e profissões; sobre veículos terrestres e fluviais; sobre ambulantes; placas; anúncios, entre estes os chamados impostos de publicidade, empachamento, etc.”¹⁷. Apesar das sugestões, essa organização passava por arranjos sociais muito mais complexos, até mesmo pelo sofisticado entrelace político da ocupação dos cargos públicos.

Isso rebatia diretamente na organização da estrutura administrativa do estado e dos municípios. Era difícil gerir as contas públicas sem ter a exata noção do quanto se recebia ou se deixava

¹⁶ LEAL, Victor Nunes. *Op. cit.*, p. 150.

¹⁷ *Ibidem*.



Vista para o bairro de Santo Antônio. Moritz Lamberg/ Coleção Theresa Cristina, 1880.

de receber. Um exemplo disso é o caso dos anos de 1893 e 1894, quando se registrou um declínio na receita agravado pelo dilema relativo à definição dos tributos a serem recolhidos pelas administrações municipais para a sua sustentabilidade, bem como pela introdução do Imposto Territorial, concebido para incrementar os recursos estaduais. Não à toa, Joaquim Corrêa de Araújo, governador de Pernambuco, escreveu no ano de 1899 que “a situação financeira da maior parte dos municípios do Estado não tem de modo algum melhorado, se é que não se acha mais agra-

vada, apesar de ter aumentado consideravelmente o número dos que se libertaram de alguns serviços que deveriam continuar a seu cargo”¹⁸.

Contudo, o aumento desse imposto acarretava, inevitavelmente, tensões entre o Governo e os proprietários de terras, que alegavam já carregar uma carga tributária excessiva e compreendiam a importância do seu poder perante as instâncias governamentais. De fato, a taxa de

¹⁸ *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 6 de março de 1898 pelo Governador Dr. Joaquim Corrêa de Araújo*. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria & Filhos, 1899, p.41.

“exportação” aplicada ao açúcar e ao álcool representava mais de 70% da receita do estado.

O chefe do executivo à época, Alexandre José Barbosa Lima, também manifestou sua frustração diante das dificuldades em aprimorar a situação financeira do estado, devido ao nepotismo e ao favorecimento, os quais levavam os funcionários a negligenciar a cobrança de impostos de parentes, amigos e aliados políticos, enquanto impunham encargos exorbitantes aos opositores políticos e desafetos.

Um exemplo dessas relações de compadrio nas formas de coleta pública foi a denúncia feita a respeito de um certo Joaquim de Almeida Valença, fazendeiro e morador nos subúrbios da vila de São Bento, no município de Canhotinho, situado no Agreste Meridional pernambucano. A publicação a pedido informou que Valença requereu ao Juiz municipal, “com assistência do Dr. Ajudante procurador fiscal, a fim de não pagar o imposto de 672 cabeças de gado *vacum*, que importou do Estado da Paraíba para este, em dias do mês de junho, do ano próximo passado”. A proposta era “recorrer ao ilustre Dr. Governador deste Estado, com o fim de obter dispensa do referido imposto”¹⁹. O autor do texto do *Diário de Pernambuco* afirmou que:

¹⁹ Canhotinho. *Diário de Pernambuco*, 28/05/1890, p.3.

[...] se Joaquim de Almeida Valença, ainda não pagou o referido imposto, é devido ao coletor Francisco de Holanda Valença, amigo e parente do referido Almeida, não só porque dizem que já recebeu do mesmo Joaquim de Almeida, a porcentagem que lhe competia do imposto que devia entrar para o tesouro, ou mesmo porque não quer onerar aquele amigo e parente de quantia que já não é tão pequena, que anda na importância de 2:338\$560. E como não há de ser assim?²⁰.

A relação familiar fazia com que o coletor, de certo modo, aliviasse a cobrança dos recursos que alimentariam o erário público. Além disso, havia uma pista muito precisa da elisão fiscal que ganhava ares de naturalidade. O autor do texto explicou como as coisas funcionavam e qual era o papel que o coletor então desempenhava naquele contexto.

A arrecadação neste povoado, dos gados abatidos para o consumo e pelo cidadão Antônio Dantas de Oliveira, de saudosa memória, 1º juiz de paz desta paróquia, que matava-se em dia de sábado de 5 a 6

²⁰ *Ibidem*.

rezes, somente consta que é recolhida em coletoria uma, e o referido coletor pouco importa-se com tudo isto, não obstante ele já ter ciência, e não sabemos, qual o motivo de assim continuar. Nós habitantes deste termo, sabemos que o Sr. Antônio Dantas, sempre vivesse de suas *tranqueburnias*, nos impostos de fazenda.²¹

O morador de Canhotinho colocava uma pergunta às pessoas que eventualmente lessem o seu texto, e a expectativa era que o próprio governador e outras autoridades o fizessem: “Em vista do exposto, pergunta-se ao Dr. Inspetor do tesouro do Estado e mesmo ao ilustre Dr. Governador, se é possível continuar como coletor Francisco de Holanda Valença e como procurador Antônio Dantas de Oliveira?”²². Os mecanismos da coleta de impostos eram, em última instância, uma prática social que trazia aí implícita, desde a falta de estrutura estatal para fiscalização até as estratégias de nomeação para quem assumia esses postos. A escrita de uma carta para um periódico de grande circulação representava, em certa medida,

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

a necessidade de que fossem exposta as entranhas de funcionamento na máquina estatal.

Manuel Correia de Andrade observa que as repartições operavam de maneira precária, supervisionadas majoritariamente por escrivães, pois nomear coletores era um desafio devido à alta fiança exigida, o que tornava difícil encontrar voluntários dispostos a assumir tal risco. Na ausência de uma rede bancária eficaz na época, era incumbência dos coletores receber os impostos, custodiar os fundos, transportá-los até a capital e cumprir as obrigações do Estado, incluindo os funcionários em sua jurisdição.

Em uma era sem rodovias, em que o tráfego de veículo, seja a tração animal ou mecanizada, estava sujeito às intempéries e às ações delituosas, nos casos de roubo, ficam evidentes os perigos enfrentados por esses titulares de coletoria. Não era raro que algumas sedes de recolhimento de tributos passassem meses sem arrecadar fundos para os cofres públicos. Vale ainda observar que todo o trabalho fazendário era manual e registrado em volumosos e pesados livros, havendo situações em que o expediente da Secretaria da Fazenda precisava ser estendido para elaborar o orçamento público a tempo.

A exemplo disto, o governador Joaquim Corrêa de Araújo, quando de seu mandato, escre-

veu que “apesar de ter a Secretaria da Fazenda numeroso pessoal, era notável o atraso em que se achavam os trabalhos a seu cargo, resultando daí grandes e graves embaraços para o serviço. Infelizmente pouco se tem adiantado e ainda hoje é perfeitamente aplicável aquela observação”. Não tendo recebido os dados necessários em tempo hábil, prorrogou “o expediente da repartição até às cinco horas da tarde, a fim de ver se conseguia esse trabalho a tempo de poder examiná-lo e organizar a proposta do orçamento para o próximo exercício, vos será apresentado o balanço do exercício findo”²³. Era, essencialmente, uma difícil realidade para o gestor público organizar as contas públicas e mensurar efetivamente o sonhado equilíbrio fiscal se não havia informações disponíveis a tempo.

Somando os aspectos da dificuldade de organizar de maneira sólida e efetiva as atribuições do Pacto Federativo, as questões de ordem política se refletiam desde o pequeno proprietário de terras até as grandes usinas de açúcar responsáveis por grande parte da renda

23 *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 6 de março de 1898 pelo Governador Dr. Joaquim Corrêa de Araújo*. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria & Filhos, 1899, p.91.



Joaquim
Corrêa
de Araújo,
Presidente de
Pernambuco
(1896-1899).
Col. Francisco
Rodrigues/
Acervo Fundaj,
século XIX.

do estado. Não é gratuito que a busca de soluções para o aumento da arrecadação fosse uma constante. Em 1892, o Governador Alexandre José Barbosa Lima escreveu:

Novas fontes de receita poderiam ser exploradas, ao menos a título de ensaio, que nos permitissem a aquisição de dados seguros sobre os quais assentasse a transformação radical do nosso sistema tributário. Assim é que, seguindo o exemplo de Goiás, conviria que dessemos alguns passos no sentido de ser experimentado o imposto territorial, não importando tanto quanto se pretende a não existência do cadastro nem as enormes despesas e dilatado tempo que tal operação exige, pois não é este o único processo segundo o qual esse imposto lançado é arrecadado²⁴.

Era preciso olhar ao redor, entender as práticas das outras unidades federativas, que juntas atravessavam os mesmos desafios. Esses eram, por assim dizer, alguns dos mais notáveis entraves da coisa pública em relação ao seu erário. Sendo assim, vale finalizar este tópico reconhecendo que a República adotou e refinou o modelo imperial de arrecadação, organizando-o de forma mais sistemática e conferindo-lhe maior eficiência na execução das leis e regulamentos. Essa coordenação foi confiada a um alto funcionário. Além disso, essa abordagem permitia um controle mais eficaz da dívida estatal e uma racionalização mais cuidadosa da alocação dos recursos disponíveis.

24 *Mensagem dirigida pelo Governador Dr. Alexandre José Barbosa Lima ao Congresso do Estado de Pernambuco em 6 de março de 1893*. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria & Filhos, 1893, pp.10-11.

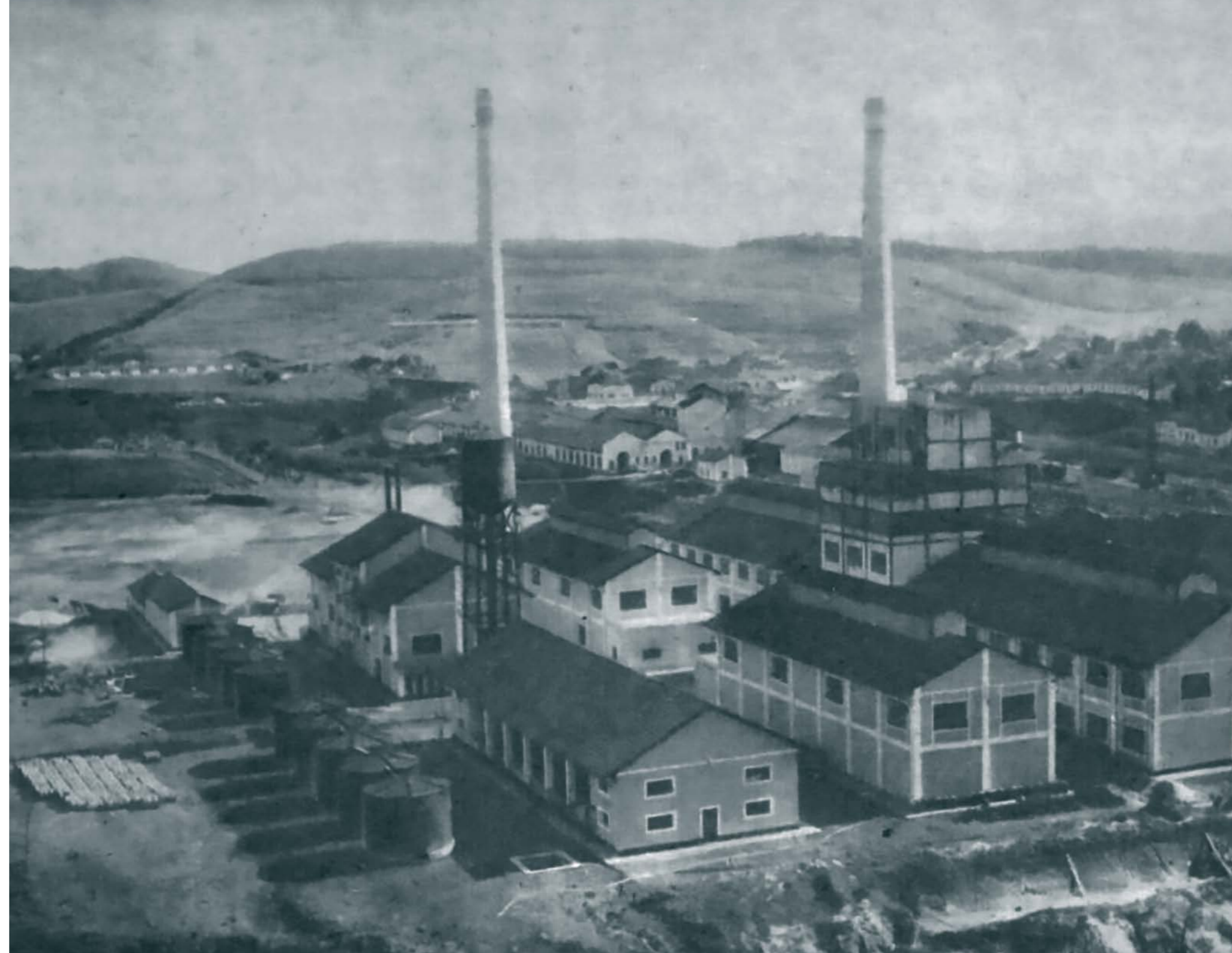
Em resumo, era um desafio estruturar uma máquina administrativa quando as divisões de renda oriunda dos tributos eram tão desiguais. Um levantamento feito pelo então deputado federal Cincinato Braga no ano de 1932 apontava que, em termos de arrecadação, a União recebia 63% do montante de tributos do país, os estados, 28%, enquanto aos municípios “tocava a miséria de 9%”²⁵. Isso representava a flagrante escassez de recursos sobre a qual bradavam os governadores das unidades federativas, anunciando os contínuos déficits das contas públicas. Víctor Nunes Leal aponta que “no período de 1920 a 1931, somente três estados (Piauí, Ceará e Paraíba) apresentavam saldos, aliás pequenos. Todos os demais foram deficitários. [...] A relação média da receita para a dívida era de 1 para 4,2”²⁶.

Nesse sentido, no tópico seguinte daremos continuidade à análise dos desafios da organização dos tributos e de suas complexidades, mas centrando as atenções para as relações entre Pernambuco e os estados vizinhos, assim como os entraves com a arrecadação interna. Analisaremos, sobretudo, as relações com as usinas de açúcar e o equilíbrio das contas públicas.

25 LEAL, Víctor Nunes. *Op. cit.*, p.153.

26 *Ibidem*, p.151.

Usina Catende.
O Cruzeiro, Ed.
Extraordinária.
Acervo da
Biblioteca
Nacional do Rio
de Janeiro, 1941.



SOBRE USINAS E FRONTEIRAS

Nos fins do século XIX, o então governador de Pernambuco, Joaquim Corrêa de Araújo, escreveu na sua mensagem ao Congresso Estadual uma de suas preocupações em relação à saúde financeira de Pernambuco. Para o gestor, ao relatar a penúria das contas públicas escreveu que não precisava “discutir as causas que a determinaram; mas é incontestável que a falta de pagamento, por parte dos concessionários de Usinas, dos juros das apólices emitidas em seu favor, tem concorrido poderosamente para as dificuldades com que luta o Tesouro”²⁷.

Os estudos de Peter Eisenberg já apontaram para a importância das usinas para a manutenção das coisas do estado. A arrecadação daí derivada era responsável pela maior parte dos dividendos do poder público. A preocupação com a inadimplência por parte da indústria do açúcar deixava o governador de mãos atadas em relação à busca do equilíbrio fiscal. Corrêa de Araújo ainda escre-

²⁷ *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 6 de março de 1898 pelo Governador Dr. Joaquim Corrêa de Araújo*. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria & Filhos, 1898, pp. 91-92.

veu que: “Posso asseverar-vos que tenho procurado quanto posso fiscalizar a arrecadação da receita, como reduzir a despesa, pois não conheço outro caminho para sairmos da penosa situação em que nos achamos. Diz-se que o Governo devia cogitar de novas fontes de receita; mas, onde procurá-las?”. Atento à situação e moderado, pergunta-se: “Pois é razoável exigir do comércio e da lavoura maiores sacrifícios do que os que atualmente suportam?! Parece-me que não”²⁸. Essa situação atravessou o final do século XIX e entrou de maneira consolidada no seguinte, obrigando os governadores a assumirem posturas menos reticentes em relação ao aumento dos tributos.

Essa constatação colocava nas mãos do Poder Executivo, e do Legislativo, a ingrata missão do equilíbrio das contas públicas e da crise que beirava o incontornável. O Governador Sigismundo Gonçalves, na tentativa de mitigar a situação, em princípios do século XX, optou por implementar novos tributos abrangendo áreas como álcool, aguardente, mel, algodão, couro e pólvora, além de impor taxas sobre a transferência de imóveis, a importação de bens nacionais, a exportação de açúcar, peles e couros, bem como o imposto predial.

²⁸ *Ibidem*.



Usina Catende. O *Cruzeiro*, Ed. Extraordinária. Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1941.

No entanto, ampliar os tributos não significava muito se as instâncias de arrecadação não se tornassem cada vez mais rigorosas. A tentativa de Gonçalves nesse sentido foi a de assumir uma abordagem mais estrita na cobrança dos impostos já existentes, de modo a combater a evasão fiscal e o contrabando. Mas a missão era ainda mais árdua quando confrontada com os limites da Fazenda em efetivar a fiscalização como desejada. Em um momento no qual as distâncias, assim como as dificuldades, eram imensas. A velocidade da comunicação também era desafiadora quando se tratava dos rincões remotos de Pernambuco. O próprio Sigismundo Gon-

çalves, ao terminar a sua gestão no ano de 1908, escreveu uma carta na qual podemos entender muito dos percursos institucionais em relação aos tributos estaduais.

Escreveu que “avizinhandose o instante de deixar Pernambuco em busca da possível restauração da saúde enfraquecida pelo serviço superior às últimas forças, eu tenho a ventura de agradecer a esta bela terra, que é minha por que tudo me tem dado”. Era uma carta feita para narrar, ele próprio, o esforço “nos quatro anos que tive a honra de governar este Estado por cumprir meu dever de zelar os direitos de seu povo e promover seu progresso”. Ao escrever sobre os principais problemas de ordem material de Pernambuco, pontuou a dificuldade financeira na qual havia encontrado a unidade federativa, ao passo que afirmou ter olhado para os problemas históricos do local como a relação com as usinas. Sobre isso escreveu:

Ainda o recurso extraordinário da operação das Usinas apliquei à diminuição da dívida pública, que reduzi do total que encontrei em cerca de setecentos contos de réis, acrescentando que fiz também desaparecer o prejuízo da taxa de empréstimo (81%), orçando os 19% perdidos em dois mil oitocentos e cinquenta contos de réis. Para tanto, concorreram as Usinas com mil duzentos e tantos contos de réis, e o mais que foi preciso saiu da arrecadação ordinária confiada ao honesto e zeloso Dr. Apolinário da Trindade, digno administrador da Recebedoria do Estado. Alguns censuraram as renovações das Usinas, e chegaram mesmo a considerá-los atos partidários. Dos 27 concessionários de Usinas, 25 novaram os seus contratos. Faça-se a relação nominal deles e se conhecerá que o seu maior número é de opositoristas, havendo alguns indiferentes aos partidos, e poucos meus correligionários. Não tive em tal assunto preferências e a imponente festa com que me penhorou a Lavoura Pernambucana reuniu correligionários, indiferentes e em grande número adversários²⁹.

²⁹ *Jornal do Recife*, 12/04/1908, p.1.

O fato de colocar dentre as suas principais ações a concessão das Usinas e, ao mesmo tempo, os benefícios oferecidos pela máquina pública “sem distinções” ou favorecimento aos correligionários, representava, de um lado, a tentativa de mostrar que, enquanto governador, Gonçalves colocava-se do lado das forças produtivas do Estado; do outro, colocava que o serviço estava a cargo de um “honesto e zeloso” funcionário do erário público. Era uma tentativa de criar aos leitores do *Jornal do Recife*, periódico sabidamente conservador, que os seus atos estavam dentro de uma preocupação com a lisura de suas ações, apesar de os descaminhos políticos serem incontestáveis no período em tela.

Gonçalves continuou a sua missiva comentando sobre um outro ponto que é deveras importante para o assunto que estamos tratando aqui no presente livro: os tributos. A sua preocupação em fazer a roda da economia girar passava, sobretudo, pela criação de taxas tributárias mais acessíveis e que possibilitassem uma maior circulação de recursos dentro das fronteiras do Estado. Escreveu:

Impostos? Não foram aumentados durante o meu governo. O Imposto do açúcar é o mesmo; e de 15% que pagavam os funcionários públicos pagam hoje 10%, inclusive o

governador e os deputados e senadores que pagarão 20%. Reduziu-se de 30% para quinze por cento o imposto que pagavam os couros verdes e secos. Importantes reduções foram feitas nos impostos que pagavam diversas classes de comerciantes e industriais. Foi eliminado inteiramente durante um ano o imposto interestadual, e depois restabelecido em reação somente sobre carne seca do Rio Grande do Sul, e pouca coisa mais, imposto que produzia mais de mil contos de réis; e foi substituído pelo de estatística, que talvez não dê quatrocentos contos de réis.

Apesar de parecer uma propaganda partidária, completamente laudatório a tudo o que ele mesmo havia produzido, aparece um elemento que pareceu ser um tema central naquele início da República no Brasil: o imposto interestadual. Era



Usina Túma.
O Cruzeiro, Ed.
Extraordinária.
Acervo da
Biblioteca
Nacional do Rio
de Janeiro, 1941.



um debate que ocupava páginas e páginas de jornais, tratava de uma possível fragmentação do então incipiente Pacto Federativo, ao mesmo tempo que chamavam de “iniciativas fratrícidadas” as diferentes alíquotas dos estados para diferentes produtos. Era, em última instância, o que os próprios jornais da época chamavam de “guerra fiscal”, que revelava uma certa disputa geopolítica entre os estados que desembocava em desavenças, por vezes, mais acirradas.

É preciso analisar o contexto no qual estava inserido esse debate e as complexas tramas políticas que enredavam as relações entre os estados e as suas fontes de recurso. Ao olharmos para a Constituição de 1891, observamos que ela estabeleceu uma série de mudanças políticas e econômicas em relação à época imperial, como já foi dito anteriormente. No que diz respeito ao imposto interestadual, a Carta trouxe algumas disposições que impactaram a forma como esse tipo de imposto funcionava. Nesse momento, o imposto interestadual referia-se principalmente ao Imposto de Consumo, que era aplicado sobre produtos que circulavam entre os estados brasileiros. Essa forma de imposto era uma importante fonte de receita para os estados, uma vez que permitia a tributação de mercadorias que atravessavam as divisas estaduais.



Feira em cidade interiorana.

Acervo do Museu da Cidade do Recife, década de 1940.

Mercado Municipal em cidade interiorana.

Acervo do Museu da Cidade do Recife, década de 1940.

De acordo com a normativa federal, a competência para instituir e arrecadar o Imposto de Consumo interestadual era dos estados. Isso significava que cada unidade federativa tinha autonomia para definir as alíquotas e as regras de cobrança desse imposto em suas divisas. No entanto, havia um problema prático relacionado ao livre comércio entre os estados, uma vez que as barreiras fiscais podiam criar entraves à circulação de mercadorias. Essa situação de autonomia estadual para definir as regras do Imposto de Consumo interestadual acabou gerando conflitos comerciais e políticos entre os estados, pois alguns estados podiam adotar alíquotas elevadas, o que prejudicava as trocas comerciais com estados vizinhos.

Essa configuração refletia o princípio federativo da época, no qual os estados tinham um grau significativo de autonomia em relação ao Governo Federal. No entanto, ao longo do tempo, essa situação mostrou-se insustentável em termos de facilitação do comércio interno e equilíbrio nas relações entre os estados. Por isso, ao longo das décadas seguintes, diversas reformas constitucionais foram implementadas para buscar uma maior harmonização e simplificação do sistema tributário interestadual, culminando em mudanças significativas durante o século XX.

Assim sendo, a partir da configuração institucional delineada na Constituição, emergiu uma série de conflitos e desafios vinculados aos impostos interestaduais, com destaque para o Imposto de Consumo. Dentre esses conflitos preponderavam cinco elementos de suma relevância que merecem análise. O primeiro deles era a *Disparidade de Alíquotas*. O segundo elemento residia nas *Barreiras Comerciais*, nas quais as variadas alíquotas de Imposto de Consumo entre os estados erguiam obstáculos fiscais ao intercâmbio comercial inter-regional. Essa situação obstaculizava a fluidez das mercadorias, incrementava os encargos sobre as empresas e desencorajava o desenvolvimento econômico.

O ponto seguinte enfocava os *Conflitos entre Estados*, emanados das discrepâncias nas alíquotas tributárias e das barreiras comerciais. Essa situação desencadeava conflitos frequentes entre os estados, especialmente porque os mais industrializados e economicamente robustos sentiam-se prejudicados por aqueles que adotavam alíquotas mais módicas ou abraçavam políticas protecionistas. A *Instabilidade Econômica* era o quarto aspecto a ser considerado, visto que as oscilações nas alíquotas e nas políticas fiscais entre os estados geravam incertezas para as empresas que buscavam atuação em âmbito nacional, minando, assim, a estabilidade econômica. Por fim, emergia a *Necessidade de Regulação Centralizada* como quinto ponto. A ausência de coordenação e regulação centralizada sobre os impostos interestaduais fomentava discussões acerca da imperiosidade de uma autoridade federal capaz de harmonizar as normas tributárias entre os estados.

A esse respeito é possível pontuar alguns casos que foram deveras importantes no Brasil da Primeira República acerca dos impostos interestaduais e as soluções, que acabavam ganhando dimensões meramente regionais, sem necessariamente chegar-se a uma arbitragem rigorosa da União. É o caso, por exemplo, do Convênio de Taubaté, de 1906, que chancelou um convênio entre São

Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Estes concordaram em adotar alíquotas uniformes de Imposto de Consumo para produtos industriais e agrícolas, buscando assim reduzir as disparidades tributárias e promover um ambiente de comércio mais equilibrado entre eles. O acordo também incluiu o compromisso de que os estados não adotariam políticas protecionistas em relação a produtos de outros estados³⁰. Em Pernambuco, os conflitos já aparecem de maneira muito frequente desde os primeiros anos da República no Brasil.

Nos debates realizados na Associação Comercial de Pernambuco, que possuía uma inserção significativa no meio político pernambucano, já em 1901, as repercussões do imposto interestadual estavam no horizonte de preocupação. O texto publicado em *A Província* dá a entender razoavelmente a presença desse assunto nas rodas empresariais do Estado:

A obra, de que agora nos ocupamos, traz, além do movimento anual dessa utilíssima sociedade, que dia a dia prospera e engrandece, dados minuciosos sobre o desenvolvimento comercial do nosso estado.

30 Ver: MENDONÇA, Sonia R. O Convênio de Taubaté e a Agricultura Fluminense. *GEDR*, Taubaté/SP, v.4, n.3, pp.83-104.

Ocupa-se especialmente das obras do melhoramento do porto desta cidade [...] e dos impostos interestaduais, **‘assunto da máxima importância e que não deve ser desprezado, ante o desenfreio crescente com que as legislaturas locais vão criando impostos contrários à constituição e que são verdadeiras represálias, abominável guerra fiscal entre povos da mesma comunidade política’**³¹.

Naquele mesmo ano de 1901, o deputado estadual de Pernambuco Barros Barreto subiu à tribuna fazendo “largas considerações sobre a agricultura e disse temer que as injustiças cometidas contra o Norte determinem o esfacelamento da pátria, perigo que está iminente sendo a guerra de tarifas o primeiro passo para isso”³². Para o congressista, assim como para parte do empresariado pernambucano, a questão do imposto interestadual tinha o potencial de entravar as dinâmicas econômicas e levar ao “esfacelamento da pátria” por fomentar medidas que eram completamente desiguais.

31 *A Província*, 31/01/1901, p.1. O grifo é nosso.

32 *Jornal do Recife*, 11/06/1901, p.2.

Essa tônica continuou ao longo da primeira metade do século XX com certa intensidade. Os argumentos prós e contra esse imposto e ao que era revertido podem ser traduzidos em uma contenda que persistiu ao longo de alguns anos na imprensa pernambucana, precisamente entre o *Jornal do Recife* e *A Tribuna*. Uma resposta desse primeiro periódico ao segundo afirmava, em 1905, que “Enquanto nós condenamos o imposto interestadual em toda a parte, tu só o condenas quando Pernambuco o lança expondo-te assim aos remoques gerais”³³. Era, basicamente, uma luta pela constitucionalidade do imposto interestadual e que continuava a ter repercussões até muito depois. Em 1909, Herculano Bandeira de Mello, já governador de Pernambuco, escreveu em seu relatório ao Congresso Legislativo do Estado:

A situação econômica do Estado continua a merecer atenção constante dos depositários do poder público. Ela é agravada pelos entraves de toda sorte que à expansão do nosso comércio opõem os Estados vizinhos. Pernambuco tem dado ininterruptamente o exemplo de que deseja uma política de harmonia, de conciliação dos interesses recíprocos. Mas por vezes os seus intuitos não têm sido justamente correspondidos e é natural que ele se defenda pelos meios mais eficazes e conducentes. Quanto à questão dos impostos com o Rio Grande do Sul, depende ainda do laudo arbitral do eminente sr. presidente da República, a quem o advogado de Pernambuco, o ilustrado sr. dr. Esmeraldino Bandeira, fez entrega de luminosos memoriais em defesa nossa³⁴.

Ao longo dos anos, algumas soluções foram pensadas para resolver a querela da contenda dos impostos interestaduais, no entanto, uma delas, publicada no *Jornal do Recife*, nos chamou atenção por ter se tornado uma realidade nacional apenas depois da Constituição de 1988. O

³³ *Jornal do Recife*, 12/08/1905, p.1.

³⁴ *Mensagem do Exmo. Sr. Dr. Herculano Bandeira de Mello, Governador do Estado de Pernambuco ao Congresso Legislativo do Estado*. Recife: Typ. do Diário de Pernambuco, 1909.

jornalista, não identificado, parecia querer oferecer seus préstimos técnicos ao chefe do executivo dando sugestões de como ampliar a arrecadação de Pernambuco. A sua preocupação era, em 1902, colocar em perspectiva essa relação da seguinte forma:

Antes, porém de entrar na discussão de tal matéria, estabelecemos como uma medida de valor para o Estado o acabamento do Imposto interestadual que, longe de produzir benefício para ele, é antes um mal. Tal imposto, ainda admitindo-se que não seja inconstitucional, é sobremodo inconveniente, gerador de incalculáveis desvantagens, não dando resultado que dele esperavam os que o defendem, desde que sendo lícito ao negociante reexportar a sua mercadoria para evitá-lo, desse recurso lança mão a cada passo, burlando assim o intuito do legislador. [...] De fato, o imposto interestadual de ano a ano rende menos, podendo se afirmar que os entrepostos estaduais darão anualmente cerca de 600\$000 no mínimo, contra 300:000\$000 que foi, segundo nos informaram, a cifra a que atingiu o imposto combatido, no exercício passado. [...] Não havendo o imposto interestadual a reexportação de mercadores, hoje tão comum, cessará, incidindo sobre ela a taxa fiscal, o que quer dizer que ainda por esse lado lucrará o Estado incorporando-as a massa geral de mercadorias, cobrando o imposto que não teria se elas fossem reembarcadas³⁵.

³⁵ *Jornal do Recife*, 04/03/1902, p. 2.

A proposta de implementar entrepostos estaduais antecipa um debate, que posteriormente foi sistematicamente realizado. Eles foram concebidos precisamente para lidar com as complexidades das operações interestaduais e a tributação de mercadorias. As primeiras regulamentações sobre entrepostos estaduais começaram a surgir com maior ênfase no período após a Constituição de 1988, quando foram feitas várias reformas no sistema tributário brasileiro. Essas mudanças visavam simplificar a tributação e a circulação de mercadorias entre os estados, bem como evitar a bitributação e promover um ambiente mais favorável ao comércio interestadual.

Nesse sentido, a implementação da Primeira República no Brasil colocou desafios centrais para a vida administrativa do estado e da sua população. Afinal de contas, a forma como o poder público equilibra suas contas e intensifica, ou não, a coleta dos seus tributos se traduz diretamente na vida da população do seu estado. No próximo capítulo discutiremos o quanto a proximidade dos anos de 1930 e as tensões decorrentes desse mundo em franca transformação e processo de industrialização passavam a colocar novos desafios para compreendermos uma história dos tributos em Pernambuco.

O LONGO CAMINHO: OLHARES ENTRE AS CONSTITUIÇÕES DE 1891 E 1934

Com o caminhar do século XX, muitas transformações foram sendo operadas no decorrer dos anos. Na instabilidade inicial, apesar das constantes trocas na chefia do executivo estadual, houve dois governadores que permaneceram durante os quatro anos de mandato, Antônio Gonçalves Ferreira (1900-1904) e Sigismundo Gonçalves (1904-1908). Nesse período, como discutido até aqui, as iniciativas estavam eminentemente centradas em equilibrar as contas públicas e garantir a autonomia de Pernambuco como um ente federativo competitivo e fazendo jus ao seu passado revolucionário.

O que havia em comum ao longo de todo esse período era a presença de uma liderança política incontornável: Francisco de Assis Rosa e Silva (1857-1929). Nascido no Recife, era um influente político pernambucano que chegou a ser vice-presidente da República no Governo Campos Sales (1898-1902), ministro da Fazenda no Governo Arthur Bernardes, ministro do Supremo

Tribunal Federal, entre tantos outros postos. O fato é que era ele um dos nomes que dava as cartas na política pernambucana. Indicava quem seriam os postulantes ao executivo, designava os escalões a serem ocupados, construía os arranjos necessários à permanência no poder, etc. Durante mais de uma década, Rosa e Silva manteve sua liderança quase inabalada, sabendo exatamente quais passos dar em relação aos opositores, às vezes até recorrendo a métodos que hoje seriam reprováveis.

Integrante do Partido Republicano Federal (PRF), que era de “índole eminentemente conservadora”, Rosa e Silva esteve na articulação de momentos centrais da política nacional, saltando de um lado para o outro, construindo novas alianças, a ponto de ser a ele atribuída a alcunha de “Chefe do Norte”, em contraposição a Pinheiro Machado, que era chamado de “Chefe do Sul”. Nas eleições presidenciais de 1910, o PRF decidiu, muito por intermédio do líder pernambucano, apoiar a candidatura do Marechal Hermes

Arco de Santo Antônio.
Acervo do Museu da Cidade do Recife, início do século XX.



da Fonseca contra Rui Barbosa. Sendo vitorioso o primeiro, a expectativa de continuidade foi logo sendo desfeita colocando-se em movimento uma extenuante política antioligárquica. Nesses termos, Hermes da Fonseca procurou enfraquecer o poder das oligarquias regionais que dominavam a política brasileira. Ele implementou medidas para centralizar o poder político nas mãos do Governo Federal, nomeou interventores federais em estados dominados por oligarquias locais e buscou

reformar o sistema eleitoral para torná-lo mais transparente e democrático.

As campanhas que passaram a ser realizadas nesse período, chamadas de “Salvacionistas”, tinham como objetivo desmobilizar as oligarquias regionais e colocaram em xeque a liderança de Rosa e Silva. Ele, que nunca havia sido o próprio candidato ao poder executivo em Pernambuco, uma vez que sempre designava um representante enquanto permanecia, da capital federal,

traçando outras estratégias, viu-se obrigado a disputar as eleições. O seu opositor, que trazia uma chancela da Presidência da República, era o General Emídio Dantas Barreto, que, nas turbulentas eleições de novembro de 1911, acabou derrubando a oligarquia rosista em Pernambuco.

Esses anos foram de intensa mudança também no cenário urbano de Pernambuco. Ocorreu uma modernização de sua infraestrutura, com a implementação de uma rede elétrica, ainda que incipiente, com o estabelecimento de meios de transporte mais eficientes e com a ampliação e melhoria da malha viária. Foi iniciada a reforma do Porto do Recife em 1911, que pôs praticamente por terra o Bairro do Recife modernizando-o. Em relação ao contexto mais amplo, diversas cidades passavam por um processo semelhante de embelezamento e transformação dos seus aspectos materiais.

Politicamente, a chegada do Marechal Hermes da Fonseca representava uma mudança nas geografias políticas e, ao mesmo tempo, um olhar sobre a participação das unidades federativas na esfera de participação social. A questão dos estados continuava um ponto de disputa, em que aqueles que possuíam bancadas parlamentares numerosas e economias relativamente autossuficientes tinham um protagonismo nas maiores decisões da Nação. Isso dizia respeito a São Paulo e, também, a Minas Gerais e ao Rio Grande do Sul. Enquanto isso, os estados de tamanho intermediário também desempenhavam um papel crucial na definição das candidaturas presidenciais.

Demolições no bairro do Recife.

G. S. Fellows/
Acervo da
Biblioteca
Nacional do Rio
de Janeiro, 1911.

Eles eram compostos por aqueles que possuíam uma das duas características mencionadas anteriormente. Nesse contexto, destacam-se a Bahia, Pernambuco e o Rio de Janeiro.

Em linhas gerais, conforme analisou Gustavo Franco e Luiz Corrêa Lago, desde 1906 até pouco antes do início da Primeira Guerra Mundial, o país teve um período de abundância tanto em termos de reservas cambiais quanto de crédito. O programa de valorização monetária e a implementação da Caixa de Conversão resultaram em uma maior disponibilidade de moedas estrangeiras, inclusive para a aquisição de equipamentos industriais. Paralelamente, as exportações de café continuaram a crescer sem prejudicar os preços do produto. De 1911 a 1913, o valor das exportações de café foi duas vezes maior do que nos três anos anteriores e triplicou em relação aos anos desfavoráveis de 1902 e 1904. Até 1908, os preços

do café permaneceram estáveis, mas, a partir de 1909, eles aumentaram significativamente³⁶. Além disso, o fluxo de mercadorias era intenso e, ao mesmo tempo, as distâncias de um país continental faziam com que o preço das mercadorias fosse quase impeditivo. Para se ter uma ideia, o transporte do algodão de Pernambuco para o Rio de Janeiro custava praticamente o mesmo quanto para Liverpool, sendo a distância da cidade inglesa aproximadamente quatro vezes maior.

Os autores ainda argumentam que em termos de arrecadação, entre os anos de 1889 e 1890, a receita do Governo era em grande parte composta por impostos de importação, representando 53,7% do total. Essa proporção aumentou para 70,3% entre 1896 e 1899, mas posteriormente retornou a uma

36 FRANCO, Gustavo H. B.; LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia da primeira República. In. SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). *A abertura para o mundo*: Vol.3. Rio de Janeiro: Objetiva Editora, 2012, p. 197.





média de 51,2% durante o intervalo de 1900 a 1905. Entre 1906 e 1913, a participação dos impostos de importação na receita foi de 52,4%. Neste último ano, os impostos sobre o consumo contribuíam com 10% da receita total, enquanto a dívida interna federal correspondia a 13% do Produto Interno Bruto (PIB).

O argumento de Gustavo Franco e Luiz Corrêa Lago é o de que a Primeira Guerra Mundial trouxe para o mundo ocidental as primeiras experiências de crise financeira em escala global. Para eles, isso se traduziu “em uma virtual interrupção de fluxos de capital para as economias latino-americanas”³⁷. Era como se a contenda bélica tivesse em um primeiro momento causado uma ruptura em uma economia cuja maior receita era de importação de produtos e, em seguida, de imposto sobre consumo. No entanto, um dos efeitos surgidos nesse contexto era o da possibilidade de uma industria-

³⁷ *Ibidem*, p. 206.

lização que visava à substituição de importações, ou seja, ocupar os mercados com produtos feitos no próprio país. Essa informação pode ser mensurada pelos dados do Censo de 1920, em que se constatou que “21% da força motriz existente na indústria, em 1919, tinham sido instalados entre 1915 e 1919”³⁸.

Era a oportunidade que gerava ganho lateral para o país e, conseqüentemente, outra forma de aquecimento econômico e produção de riquezas. Em Pernambuco, essa industrialização estava ancorada sobretudo na indústria têxtil e nos produtos agrícolas, uma rápida análise no *Anuário Estatístico de*

³⁸ *Ibidem*, p. 207.

Fábrica da Macaxeira. O Cruzeiro, Ed. Extraordinária.
Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1941.

Pernambuco revela uma dimensão quantitativa nesse sentido. Não é gratuito que as consecutivas greves de 1917, 1918 e 1919 tenham ocupado as ruas do país logo nesse período. Além de tudo, esses arranjos traziam para a arena política o fortalecimento do papel dos trabalhadores, com candidaturas próprios, com partidos específicos, etc.

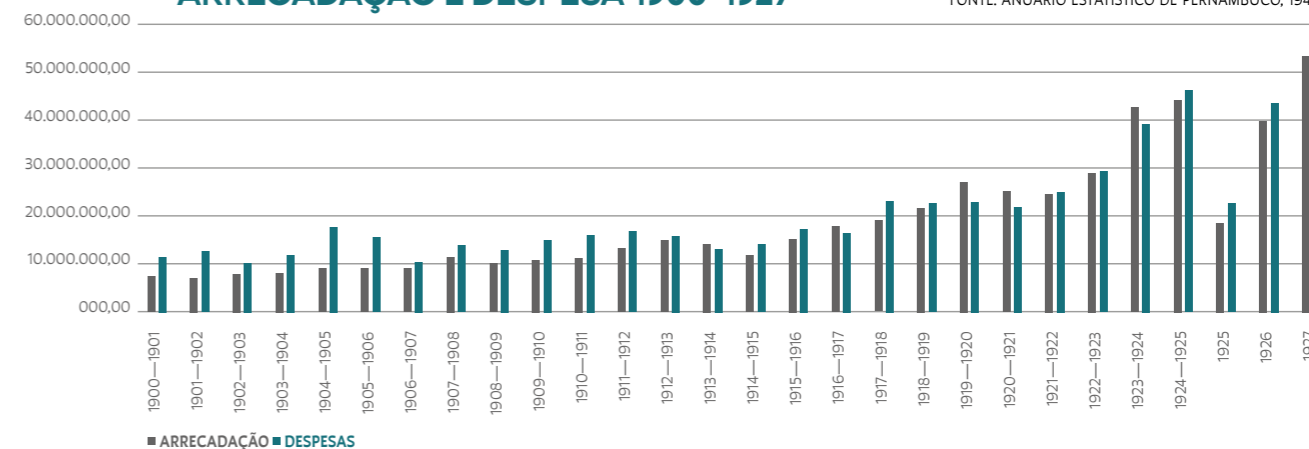
Durante o período em análise, que abrange os anos de 1911 a 1930, foram empreendidas ações com o objetivo de melhorar a situação financeira do estado. Isso se tornou particularmente crucial quando a crise resultante da Primeira Guerra Mundial foi acentuada e à medida que surgiram preocupações sobre a necessidade de reduzir a dependência exclusiva do estado em

relação à indústria açucareira. É possível ver essa busca pelo equilíbrio fiscal numa rápida análise do orçamento estadual apresentada no *Anuário Estatístico de Pernambuco* para o ano de 1927:

Esses dados revelam um pouco da história tributária de Pernambuco, das cifras arrecadadas e das despesas feitas. Quando analisamos o início da série estatística, é possível ver um acentuado desequilíbrio entre o que foi gasto e o que foi recebido, reiterando o que já foi exposto até aqui. É possível ver uma queda acentuada no período inicial ao da Primeira Guerra Mundial, mas com recuperação gradativa com o passar dos anos. Essas transformações possibilitaram a aceleração do processo de industrialização, conforme o apre-

ARRECAÇÃO E DESPESA 1900-1927

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE PERNAMBUCO, 1940



sentado nas linhas acima. Mas foi precisamente na década de 1930 que houve uma ampliação ainda maior de indústrias locais.

Manoel de Souza Barros escreveu em sua *Década de 20 em Pernambuco* que as lições aprendidas dos dias da Primeira Guerra em Pernambuco geraram o principal alerta para as transformações que viriam nos anos seguintes, com a substituição dos bens importados para a produção local. Foi nesse sentido que, em 1915, Manoel Borba, então governador de Pernambuco, buscou fomentar a diversificação econômica do estado. Várias isenções fiscais foram concedidas com uma duração de 15 anos a diversas indústrias relacionadas à produção de uma ampla variedade de produtos, tais como cerâmica, tijolos refratários, itens de vime, envelopes, tinturaria de papel, beneficiamento de arroz, confecções, tintas químicas, fios de algodão, botões, gravatas, sabão, óleos de coco e algodão, camas de ferro com lastro de arame, produtos sílico-calcários e armazenagem frigorífica.

Além disso, esse programa de incentivo incluiu setores adicionais, como a produção de cerveja de baixa fermentação, moinhos de trigo e o estabelecimento balneário localizado sobre os recifes, conhecido como Casa de Banhos. Em

resumo, apesar de o Brasil ter encerrado a Primeira República com uma situação econômica menos favorável em comparação com muitas outras nações latino-americanas, os esforços para criar um campo de atuação que impulsionasse um amplo desenvolvimento do PIB acabaram por desencadear processos de transformação econômica e social. Fato que vai se verificar na diversidade de indústria nos anos seguintes.

Um elemento importante relacionado ao período foi a outorga da Lei 1459/20, pelo governador do Estado, que criava o Imposto Sobre a Renda no Estado, antecipando, inclusive, a lei nacional, que só seria implementada no ano de 1922. Vale ler o texto da normativa na íntegra:

Imposto Sobre a Renda

O Congresso Legislativo do Estado de Pernambuco decreta:

Do Imposto de Renda e Territorial

Do imposto e da declaração

Art. 1. Fica criado o imposto sobre a renda de todas as pessoas domiciliadas ou não no Estado, que tenham fontes de renda no mesmo Estado.

Art. 2. Na época determinada nesta lei, o contribuinte irá à repartição competente e fará, no documento que lhe for apresentado, a declaração de seu nome, idade, filiação, naturalidade, indústria ou profissão, pessoas a seu encargo, e o seu rendimento global e anual, com as suas proveniências, assinando-o e fazendo-se a respectiva inscrição no livro competente.

Art. 3. São consideradas pessoas a encargo de outrem os ascendentes ou descendentes do casal e os colaterais até o terceiro grau civil que, por sua idade, ou incapacidade física, não possam viver à sua custa.

Parágrafo único – Os tutores e curadores respondem pela renda dos tutelados e curatelados, e bem assim o marido, na qualidade de administrador dos bens da mulher, quando garantidos por hipoteca legal.

Art. 4. O imposto a que se refere o Art. 1 é de 1% (um por cento).

Art. 5. A Declaração do contribuinte perante a autoridade fiscal será feita dentro do primeiro trimestre do ano, isto é, de 1 de julho a 30 de setembro.

Art. 6. O imposto recai sobre a renda líquida das seguintes fontes:

- a) rendimento anual dos imóveis urbanos, suburbanos, ou rurais, deduzido o imposto territorial;
- b) rendimento das indústrias e profissões;
- c) juros de títulos, fundos públicos, ou ações de companhias, sociedades, ou bancos;
- d) vencimentos e subsídio;
- e) rendas de todos os capitais e de todas as ocupações não discriminadas.

Art. 7. Considera-se renda para o efeito de ser tributado o lucro líquido da exploração da indústria, ou profissão, ou trabalho, expurgado das

despesas para a aquisição e conservação das rendas, subsistência e outros fatos que possam diminuir o patrimônio.

Da renda tributável

Art. 8. No cálculo do rendimento global do contribuinte, consideram-se:

- a) lucros comerciais ou industriais, pessoais;
- b) os lucros da exploração agrícola;
- c) a renda da propriedade territorial;
- d) a renda dos imóveis;
- e) a renda dos valores móveis;
- f) a renda das profissões liberais;
- g) os vencimentos dos funcionários públicos, civis ou militares;
- h) as pensões vitalícias;
- l) as rendas de todos os capitais ou ocupações lucrativas lícitas, não declaradas acima.

Art. 9. Verificadas essas fontes de receita, feitas as deduções a que se refere o Art. 7 e somados os lucros líquidos do ano anterior, sobre essa soma e que será lançada a contribuição devida.

Art. 10. Para o cálculo do lançamento do imposto servirão de base os lucros líquidos do ano anterior à época da coleta e constantes no balanço fechado. [...]

Art. 11. Na falta do balanço ou de declaração do contribuinte, o lançamento será feito ex officio pela repartição ou pelo funcionário competente.

Das Isenções

Art. 12. São isentos do imposto os que tiverem rendimentos inferiores a três contos de réis anuais. [...]

Art. 13. Não entram na categoria de renda tributável os lucros eventuais como, por exemplo, as gratificações por serviços, as ajudas de

custo, os legados ou heranças, as sortes de loterias, enquanto não tenham sido exploradas pelo contribuinte, de modo a produzir renda.

Das Comissões Municipais

Art. 14. O governo nomeará, nos municípios, uma comissão de cinco membros, composta do prefeito, do coletor estadual e três dos maiores contribuintes para verificação e fiscalização do lançamento feito, ex officio, ou em virtude da declaração do contribuinte. Para isso todos os lançamentos serão comunicados a essa comissão, que aprovará ou emendará dentro de 15 dias da comunicação³⁹.

Desse modo, a lei acima apresentada estabelece diversas regras e diretrizes relacionadas ao imposto sobre a renda. Aqui está uma análise mais detalhada do conteúdo: no artigo 1º cria o imposto sobre a renda, aplicando-o a todas as pessoas que residem ou possuem fontes de renda dentro do Estado de Pernambuco, independentemente de sua residência oficial. No seguinte estabelece a obrigação dos contribuintes de fazer uma declaração que inclua informações pessoais, como nome, idade, filiação, naturalidade, indústria ou profissão, pessoas dependentes e rendimento anual global, juntamente com suas fontes de renda. Essa declaração deve ser apresentada dentro do primeiro trimestre do ano.

O artigo 3º define quem são consideradas pessoas dependentes para efeitos de isenções fiscais, incluindo ascendentes, descendentes e colaterais até o terceiro grau civil. Também aborda a responsabilidade de tutores, curadores e maridos em relação à renda de dependentes. O artigo 4º estabelece a alíquota do imposto em 1%. O próximo determina o prazo para a declaração de imposto, que deve ser feita de 1º de julho a 30 de setembro. Adiante, lista as fontes de renda sujeitas

³⁹ *Jornal do Recife*, 29/05/1920, p.1.

ao imposto, como rendimento de propriedades, indústrias, profissões, juros de títulos, vencimentos e rendas de capitais. O artigo 7º detalha o que constitui renda tributável, levando em consideração os lucros líquidos da exploração de indústrias, profissões ou trabalho, após a dedução de despesas relacionadas à aquisição e conservação

Reagindo contra o imposto



— O' comadre! Que historia de imposto sobre a "renda" é esse?
 — E eu "scio"? A linha já está tão cara pra se vender uma "vara" de renda por uma pataca e ainda mais esse imposto—
 — "Após" quando o "fiscá" vinhé cobrá" não lhe pagues nada, pois isso, noosso é un producto puramente regioná,

Charge publicada no *Jornal do Recife*, 18/02/1925, p.1. Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.



Jornal do Recife, 12/08/1920, p.1. Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

de rendas, subsistência e outros fatores. Os artigos subsequentes abordam questões como o cálculo do imposto com base nos lucros líquidos do ano anterior, lançamento *ex officio* na ausência de declaração, isenções para rendimentos inferiores a três contos de réis anuais e a exclusão de lucros eventuais, como gratificações, ajudas de custo e sorteios de loterias não explorados. Além disso, a normativa prevê a criação de comissões municipais compostas por autoridades locais e contribuintes para verificar e fiscalizar o lançamento do imposto nos municípios. Assim, a lei

estabelece as bases para a implementação de um imposto sobre a renda em Pernambuco, definindo regras de declaração, cálculo, isenções e fiscalização relacionadas a esse imposto. Trata-se de uma legislação fiscal que busca regulamentar a arrecadação de impostos sobre a renda das pessoas no estado. Os debates em âmbito nacional também ganhavam corpo nesse momento. No próprio *Jornal do Recife*, em agosto de 1920, já circulavam as propostas que dois anos depois seriam efetivamente implementadas na tributação sobre a renda⁴⁰.

A busca pelo aumento das rendas andava junto com a busca pela dinamização econômica. Ao olharmos o andamento nesse sentido, é possível

⁴⁰ *Jornal do Recife*, 10/08/1920, p.1.



vel perceber, na década de 1920, um cenário econômico complexo e que fez o estado passar por mudanças significativas em sua estrutura econômica. A base da economia do estado ainda estava profundamente enraizada na agricultura, com a cana-de-açúcar como cultura predominante. No entanto, o setor sucroalcooleiro estava sujeito a oscilações nos preços internacionais do açúcar, o que muitas vezes afetava a rentabilidade dos produtores locais. Isso levou à busca por alternativas e à diversificação da produção agrícola.

Uma das mudanças mais notáveis durante essa década foi o impulso dado à industrialização, como já mencionado. O Porto do Recife continuou a desempenhar um papel crucial na economia da região, faci-

litando o comércio internacional e regional. O porto era uma via essencial para a exportação de produtos agrícolas, como açúcar e algodão, bem como para a importação de bens de consumo, equipamentos industriais e matérias-primas. Ao mesmo tempo, testemunhou-se o surgimento de movimentos sociais e trabalhistas em Pernambuco. Trabalhadores nas indústrias em crescimento buscavam melhores condições de trabalho e salários mais justos. Esses movimentos refletiram uma crescente consciência das questões trabalhistas e sociais da época.

Assim, é possível afirmar que foi um período de transição e desafios econômicos em Pernambuco. Houve esforços para diversificar a economia e promover a industrialização, ao mesmo tempo

que a agricultura, especialmente a produção de cana-de-açúcar, ainda era um pilar importante. Essa década também testemunhou o surgimento de movimentos sociais e trabalhistas, refletindo a evolução das condições econômicas e sociais na região. No entanto, eventos globais, como guerras e crises econômicas, também tiveram um impacto significativo na economia local. É possível visualizar o reflexo disso na lista das indústrias que mais arrecadaram no ano de 1933, de acordo com o anuário estatístico de Pernambuco.

Os dados apresentados revelam uma variedade de setores industriais e suas respectivas arrecadações. Essas informações são fundamentais para avaliar a diversificação econômica de uma região e identificar os segmentos que contribuem significativamente para a receita. No âmbito das indústrias alimentícias, notamos que produtos como farinhas e massas alimentícias, doces e conservas têm uma presença considerável na economia, indicando uma demanda constante por produtos alimentícios processados.

As indústrias de processamento de matérias-primas abrangiam setores como o beneficiamento de algodão e milho e a moagem de café. Essas atividades são essenciais para transformar matérias-primas em produtos intermediários ou finais para diversas aplicações industriais. No campo das indústrias químicas

e de materiais, a produção de sabão, tintas e outros produtos químicos desempenhou um papel significativo na economia, atendendo a uma variedade de necessidades industriais e comerciais.

A fabricação de produtos como calçados, cerâmica, vidros e artefatos de couro pertence às indústrias de materiais de construção e manufatura. Essas indústrias são cruciais para a infraestrutura e o desenvolvimento econômico. Setores relacionados ao processamento de plantas e agricultura, como refinação do açúcar e óleos vegetais, destacam a importância das atividades agrícolas e agroindustriais na região. Outras indústrias, como metalurgia, madeiras e produtos de papel, acrescentam diversidade à economia local, contribuindo para a geração de empregos e a expansão da base industrial. A farmacêutica destaca-se como uma área de produção essencial, fornecendo produtos relacionados à saúde e medicamentos.

Bebidas e vinagre também desempenharam um papel importante, valorizando a presença do setor na economia regional. Por fim, a categoria “indústria de materiais diversos” engloba uma ampla gama de produtos, de botões a instrumentos de música, refletindo uma diversidade de atividades industriais na região. Essa análise demonstra a complexidade da economia industrial na área considerada, com várias indústrias contribuindo para a arrecadação



Integrantes da Aliança Liberal. Acervo do Museu da Cidade do Recife, década de 1930.

econômica e para o desenvolvimento regional. Isso incidia diretamente nos tributos a serem arrecadados e sobre a dinamização econômica do estado.

No entanto, no ano de 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York, chegou ao Brasil o efeito cascata de uma das maiores crises econômicas globais. Ocorreu uma flagrante redução nas exportações, a maior fonte de arrecadação de recursos do Estado de Pernambuco. Essa crise desempenhou um papel importante nos antecedentes da Revolução de 1930. O Brasil enfrentava desafios econômicos, com a queda dos preços do café nos mercados internacionais. Dado que o café era a principal fonte de receita do país, essa crise econômica agravou as tensões políticas existentes. Assim como o açúcar, que tinha uma importância signifi-

cativa na vida econômica de Pernambuco, perdia a passos largos a imponência de outros tempos.

Em 1930, as eleições presidenciais desempenharam um papel crucial. O então presidente, Washington Luís, estava próximo de concluir seu mandato. No entanto, sua decisão de apoiar a candidatura de Júlio Prestes, um representante de São Paulo, para sucedê-lo, quebrando a tradição de alternância de poder entre São Paulo e Minas Gerais, provocou uma grande controvérsia e aprofundou ainda mais a insatisfação com o sistema político vigente.

Nesse contexto, a oposição a Júlio Prestes e ao governo de Washington Luís se coletivizou sob a bandeira da Aliança Liberal. Essa coalizão, fundada em 1929, adotou como seu lema a frase “Representação e Justiça”. Sua proposta central estava voltada para a regeneração política, o que

envolvia a luta pela reforma eleitoral, incluindo a criação de um sistema de justiça eleitoral, a defesa do voto secreto e a promoção da moralização dos costumes políticos e das liberdades individuais. Além disso, a plataforma eleitoral da Aliança Liberal propunha a anistia para os envolvidos em revoltas nas décadas anteriores e medidas de proteção ao trabalho, como a aplicação da lei de férias, a regulamentação do trabalho de menores e o trabalho da mulher. Essa coalizão era composta por uma ampla gama de líderes políticos com interesses diversos, crenças doutrinárias variadas e diferentes gerações de líderes regionais. A Aliança Liberal representava uma insatisfação com o *status quo* político estabelecido na República Velha.

A mobilização social intensa ocorreu dos dois lados, com encontros e comícios em apoio tanto a Júlio Prestes quanto a Getúlio Vargas. Após uma disputa prolongada, em março de 1930, Júlio Prestes venceu as eleições com 57,7% dos votos, incluindo uma vitória significativa em Pernambuco, onde obteve 61 mil votos, enquanto Vargas recebeu apenas 9 mil votos. Esse resultado apontou para a continuidade do poder das elites locais e a complexa teia de interesses partidários no estado.

No entanto, um elemento foi adicionado ao cenário com o assassinato de João Pessoa, em 26 de julho daquele mesmo ano, no Recife. Embora inicialmente fosse considerado um crime comum e uma vingança de natureza privada, esse evento assumiu proporções políticas que alteraram o curso da história nacional. O assassinato de João



Getúlio Vargas em campanha eleitoral.

Acervo do Museu da Cidade do Recife, década de 1930.

Pessoa, visto como um “ajuste de contas”, reacendeu as chamas da revolta política, inspirando os descontentes a se unirem sob a bandeira da mudança.

Um movimento armado eclodiu a partir do Rio Grande do Sul em 3 de outubro de 1930. No Recife, depois de conflitos intensos, ocorridos na noite de 3 para 4 de outubro, os quartéis foram tomados pelos insurgentes que conseguiram efetivar a tomada do poder em Pernambuco. O governador Estácio Coimbra foi deposto de suas funções. Carlos de Lima Cavalcanti, um político que também era proprietário do jornal *Diário da Manhã*, assumiu o cargo de Interventor em Pernambuco. Essa mudança de liderança não diferia muito da nomeação de governadores feita por Vargas em outras regiões do país.

Entre 1930 e 1934, o governo Vargas, então entendido como Governo Provisório, realizou profundas mudanças no cenário político brasileiro com a implementação de reformas políticas e sociais. O período também foi marcado por tensões políticas, incluindo a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, que demonstrou a resistência de algumas elites estaduais às reformas de Vargas. Com a promulgação da Constituição de 1934, Vargas passou a ser o chefe do Executivo de maneira constitucional. A nova carta constitucional introduziu avanços como o voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral, buscando aumentar a representatividade e a transparência no sistema político. Além disso, Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, marcando um compromisso com a regulamentação das relações trabalhistas e o fortalecimento do sindicalismo. Foram estabelecidas leis trabalhistas, como a regulamentação das férias e a proteção do trabalho de menores e mulheres.

No que tange ao nosso intuito no presente livro, observemos brevemente a importância da Constituição de 1934 para a consolidação de um passo mais adiante no estabelecimento de um “sistema” tributário nacional. Era um momento no qual muitos debates colocavam a Carta Magna de 1891 como definitivamente ultrapassada, seja na forma da Lei, seja na busca pela reconexão das lideranças católicas com um Brasil que, segundo eles, rezavam majoritariamente pelo seu credo, diferentemente do documento anterior, que consolidou a separação entre Igreja e Estado.

Assim, a Constituição de 1934 estabeleceu princípios constitucionais tributários essenciais ainda hoje. Ela já apontava para o que posteriormente viria a se assentar como o sistema tributário brasileiro. Um desses princípios fundamentais foi o princípio da legalidade, que estipulava que nenhum cidadão poderia ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de uma lei. Isso assegurava que todos os tributos deveriam ser criados por meio de leis, garantindo a segurança jurídica. Além disso, a Constituição de 1934 definiu as competências tributárias das diferentes esferas de governo (União, estados e municípios), estabelecendo quais impostos cada uma delas poderia instituir. Isso foi essencial para determinar a autonomia financeira de cada ente federativo. A Constituição de 1934 também estabeleceu limitações ao poder de tributar, como a proibição de tributação sobre o patrimônio cultural, artístico e científico, bem como impostos sobre a exportação de produtos nacionais.

Além disso, a preocupação com a justiça tributária era evidente na Constituição de 1934, que buscava distribuir de forma mais equitativa as obrigações tributárias, estabelecendo que a tributação deveria ser progressiva, ou seja, os mais ricos deveriam contribuir mais proporcionalmente à sua renda. Também introduziu a obrigatoriedade, agora na Constituição, do Imposto sobre a Renda no sistema tributário brasileiro, que havia sido implementado na Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, fortalecendo a sua relevância como importante fonte de arrecadação e contribuindo para a redistribuição de renda. Este imposto passou a incidir sobre lucros e rendimentos, tributando os ganhos econômicos.

Em Pernambuco, ainda para o ano de 1933, é possível entender um pouco mais da dinâmica desses tributos a partir das rubricas de suas coletorias. Assim, conseguiremos captar, até visualmente, quais os principais itens de arrecadação do estado.

Os números apresentados representam a distribuição da receita tributária no ano de 1933. Eles revelam informações valiosas sobre a estrutura de impostos e as principais fontes de receita do Governo naquele período. Inicialmente é possível observar que o imposto de importação se destacou como a maior fonte de receita, respondendo por uma parcela significativa, com 43% do total. Isso sugere que uma parte substancial da receita governamental veio das tarifas sobre bens importados.

Numa série que vai de 1933 a 1937, essa cifra chegou ao mínimo de 39% no ano de 1940, impactada pela crescente avalanche da Segunda Guerra Mundial, iniciada no ano anterior. Ou seja, havia uma dependência do comércio que tinha o Porto do Recife como principal meio de intercâmbio. De acesso de entrada e fluxo de mercadoria.

O Imposto de Consumo também desempenhou um papel importante, contribuindo com 32% da receita total. Isso indica que uma parte

RECEITAS 1933

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 1933

43% IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

32% IMPOSTO DE CONSUMO

14% IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO

4% IMPOSTO SOBRE A RENDA

3% RENDA INDUSTRIAL

3% RENDA EXTRAORDINÁRIA

1% RENDA PATRIMÔNIAL

1% DIVERSAS RENDAS

considerável da receita foi gerada a partir de impostos sobre produtos de consumo, como tabaco e bebidas alcoólicas. O Imposto sobre Circulação representou 14% da receita total e estava relacionado às atividades comerciais e ao trânsito de mercadorias.

O que incide sobre a renda, que é uma fonte comum de receita nos sistemas fiscais modernos, contribuiu com uma parcela menor, representando 4% da receita total. Outras categorias, como diversas rendas, renda patrimonial, renda industrial e renda extraordinária, contribuíram com proporções menores da receita, variando de 0,03% a 4,83%. Essas categorias podem representar fontes diversas de receita, como aluguéis de propriedades, tributação da indústria e receitas extraordinárias, como multas ou indenizações. Nesses termos, os números de 1933 revelam a diversidade das fontes de receita do Governo naquele ano, com impostos sobre importações e consumo como principais impulsionadores da receita tributária. Isso também destaca como a estrutura de impostos pode refletir as condições econômicas e políticas da época.

Os anos que se seguiram à Constituição de 1934, apesar de numericamente aparentarem certa tranquilidade em relação aos números de 1933, experimentaram uma instabilidade polí-

tica considerável, sobretudo em Pernambuco. O levante comunista de 1935, realizado por grupos situados à esquerda do espectro político, incluindo aí uma boa quantidade de militares de baixa patente, conseguiu munir o Governo Vargas de uma retórica anticomunista, que mais tarde desembocará em medidas autoritárias, como o Estado Novo. O então governador de Pernambuco, Carlos de Lima Cavalcanti, foi ele próprio implicado no processo e acusado de estar envolvido no levante, junto a alguns de seus secretários, incluindo o da Fazenda. Mesmo o processo não tendo prosseguimento, a acusação acabou por minar a influência de Lima Cavalcanti junto ao poder central.

Os comunistas brasileiros, influenciados pela Revolução Russa de 1917 e pelo movimento comunista internacional, planejaram uma revolta armada em várias cidades do Brasil, com o objetivo de derrubar o governo de Getúlio Vargas e estabelecer um regime comunista. No entanto, o Governo Vargas reprimiu violentamente o levante. As forças de segurança agiram rapidamente para sufocar a revolta, resultando em prisões e mortes de líderes revolucionários. Nesse mesmo contexto, em 1935, foi criada a Delegacia de Ordem Política e Social (Dops), que tinha como missão investigar e

Jornal Pequeno, 11/11/1937, p.1.

Acervo da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

reprimir grupos vistos pelo próprio governo como inimigos.

A criação da retórica anticomunista ganhou ainda mais ressonância com a “descoberta” do suposto Plano Cohen, que consistia na alegação de existência de uma conspiração para realizar um golpe e tomar o controle do Brasil. O governo de Getúlio Vargas usou esse argumento como uma justificativa para adotar medidas autoritárias e consolidar seu poder. Essa “ameaça iminente” fez o governo decretar o Estado de Guerra para, em seguida, instituir o Golpe de Estado no dia 10 de novembro de 1937. Esse golpe resultou na instauração do Estado Novo, que suspendeu a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso Nacional e conferiu amplos poderes executivos a Vargas.

Se fosse possível resumir em uma única palavra a prática política do governo brasileiro após 10 de novembro de 1937, poderíamos dizer, sem hesitação, que foi



caracterizada pelo “centralismo”. Essa avaliação é amplamente aceita na historiografia consolidada sobre o assunto. Vários estudos se dedicaram a compreender desde a administração até os mecanismos de propaganda criados durante o Estado Novo.

Esse centralismo teve diversas consequências para a construção da imagem de Getúlio Vargas como líder político do país e também para o desenvolvimento de políticas de repressão e censura que foram predominantes de 1937 a 1945. Alcir Lenharo, em seu livro *A sacralização da política*, destacou elementos cruciais para entender a formação do “mito cuidadosamente elaborado e [da] afirmação cotidiana de protetor”, enfatizando que essa ideia coexistia com a prática de impor restrições, indicando a intenção de controle rígido⁴¹. Lenharo analisou detalhadamente como o Estado construiu uma retórica que comparava Vargas a um profeta que conduzia seu “povo” às promessas.

A historiadora Elizabeth Cancelli, por sua vez, examinou as estratégias utilizadas pela polícia na época da repressão, ressaltando como o corpo policial desempenhou um papel crucial na consolidação da imagem do regime autoritário do Estado Novo.

41 LENHARO, Alcir. *A sacralização da política*. Campinas: Papirus, 1986, p.28.

Ela também destacou a existência de uma unidade discursiva homogeneizadora que igualava as noções de repressão em todo o país⁴². Esses argumentos de Lenharo e Cancelli ganham mais força quando consideramos outros estudos sobre os mecanismos publicitários adotados pelo Governo naquele período. Através da propaganda política e da promoção de ideais nacionalistas, as palavras dos representantes do Governo conseguiram alcançar e deixar marcas duradouras na história do Brasil.

Os efeitos desse sistema propagandístico ainda são perceptíveis hoje, quando as vozes de Vargas e seus ministros ainda ressoam na memória de muitos brasileiros. Por exemplo, Felipe Santiago Neri, em sua entrevista de 1988, expressou sua profunda gratidão a Getúlio Vargas por benefícios sociais recebidos durante seu governo. Ele descreveu Vargas como um herói do Brasil⁴³. No entanto, é

42 CANCELLI, Elizabeth. *O mundo da violência: repressão e estado policial na Era Vargas (1930- 1945)*. Tese (Doutorado em História). Instituto de Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1991.

43 Felipe Santiago Neri, entrevista para o projeto *Memória em Movimento*, Recife, 1988, transcrição, pp. 27-28. *Apud.* MONTENEGRO, Antônio Torres. *História oral e memória: a cultura popular revisitada*. São Paulo: Ed. Contexto, 2010, p. 101.

importante notar que opiniões como as de Neri não foram apenas resultado da eficaz propaganda estatal, mas também de experiências pessoais e interesses específicos. As pessoas incorporaram a propaganda governamental em suas visões de mundo de acordo com suas próprias circunstâncias.

O centralismo mencionado anteriormente se manifestou de várias maneiras, incluindo a complexificação do sistema de informação, pelo qual qualquer alteração na cobrança de impostos nos níveis municipal e estadual precisava ser relatada ao Governo Federal. Isso ampliou o papel do Governo Federal na administração e reforçou a imagem de Vargas como protetor dos necessitados, levando muitas pessoas a lhe escreverem cartas pedindo isenções fiscais.

Por exemplo, José Martins dos Santos, um funcionário aposentado da Prefeitura do Recife, escreveu uma carta pedindo um abono de impostos para sua casa. Sua carta incorporou argumentos do governo e expressou confiança na justiça de Vargas⁴⁴. Isso era comum entre as cartas de trabalhadores a Vargas, como destacado pelo historiador Jorge Ferreira. Maria Joaquina da Conceição, de Vitória de Santo Antão, escreveu uma carta ao presidente,

44 PR/10787/42. Fundo da Secretaria da Presidência da República [Arquivo Nacional/RJ].

pedindo justiça enquanto mencionava o aniversário do Estado Novo. Ela usou esse evento como argumento para obter sucesso em sua solicitação⁴⁵.

A divulgação dessas informações, que possivelmente chegaram aos ouvidos de Maria da Conceição, era coordenada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), diretamente vinculado ao presidente. Lourival Fontes, diretor do DIP, desempenhou um papel fundamental na elaboração do plano de propaganda, que se baseou em técnicas modernas de propaganda política e controle da mídia, inspiradas em modelos nazistas e fascistas. Isso resultou em um maior controle sobre as informações no Brasil e na produção de conteúdo propagandístico em vários formatos, como livros e revistas.

Uma das principais transformações no quesito tributário foi um quase retorno ao centralismo imperial, em que todas as decisões passavam pelo poder central. A proibição do uso das bandeiras estaduais, sob o argumento de que se tratava de um único Brasil, refletiu, de certo modo, uma autonomia conquistada e construída de maneira tão penosa ao longo dos anos. Um exemplo claro disso é que, a partir de 1937, com a mudança do cenário político

45 Processo nº 34480. Fundo da Secretaria da Presidência da República [Arquivo Nacional/RJ].

e institucional, o *Imposto sobre Circulação*, criado em 1933, foi extinto e foi substituído pelo *Imposto sobre Atos Emanados pelo Governo da União*, que passou a ser responsável por, em média, 6% da arrecadação.

Os dados apresentados referem-se à distribuição da carga tributária em Pernambuco no ano de 1940. Nesse período, o estado seguia dependendo fortemente de receitas de impostos sobre importações (36%) e consumo (35%), refletindo a importância do comércio internacional e do consumo interno na economia. Além disso, havia uma

Apresentação do Palácio da Fazenda com a presença do Interventor Agamenon Magalhães. Acervo Secretaria da Fazenda de Pernambuco.



RECEITAS 1940

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE PERNAMBUCO, 1940

36% IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

35% IMPOSTO DE CONSUMO

11% IMPOSTO SOBRE A RENDA

7% IMPOSTO SOBRE ATOS EMANADOS DO GOVERNO DA UNIÃO

5% DIVERSAS RENDAS

4% RENDA INDUSTRIAL

2% RENDA EXTRAORDINÁRIA

1% RENDA PATRIMÔNIAL

parcela significativa de impostos relacionados a atos emanados do Governo da União (7%), sugerindo que transações e serviços envolvendo o Governo Federal contribuíam para as finanças do estado. O Imposto sobre a Renda (11%) também desempenhava um papel relevante, indicando que tanto pessoas físicas quanto jurídicas eram tributadas com base em seus ganhos.

Outras fontes de receita incluíam categorias como “Diversas Rendas” (5,05%), que englobava diversas formas de receita; “Renda Patrimonial” (0,57%), que estava relacionada a renda de propriedades e ativos financeiros; e “Renda Industrial” (3,70%), indicando que a indústria contribuía para a arrecadação tributária do estado. Por fim, havia a categoria “Renda Extraordinária” (2,45%), que

representava receitas não recorrentes ou excepcionais que Pernambuco recebeu naquele ano.

Entre 1937 e 1945, ano que terminou o Estado Novo, muitas coisas aconteceram. Destacam-se, por exemplo, a ampliação da construção de estradas em direção ao interior do estado, a transformação dos bairros centrais do Recife, com a reforma estrutural no bairro de Santo Antônio, e a demolição maciça dos mocambos das áreas centrais do Recife, seguida por uma insuficiente construção de casas populares. Nesse meio tempo, em 1942, o Brasil entrou na Segunda Guerra Mundial, mandou combatentes, inclusive pernambucanos, para lutar em Monte Castelo, na Itália. Afastando-se do seu flerte inicial com o nazifascismo, o Brasil aliou-se aos Estados Unidos. Por isso, teve o seu

cotidiano alterado, sobretudo nas cidades portuárias do Nordeste brasileiro, sempre à espreita de que o conflito bélico reverberasse com ainda mais força do lado de cá do Atlântico.

Era sobretudo a construção da imagem de um Estado que se modernizava que colocava na sua linha de frente a “eficiência” da máquina pública. Havia diferentes formas de se emplacar narrativas como essa, mas uma das mais eficientes era a de marcar fisicamente o espaço com esses signos. Transformar o edifício da Fazenda Pública em um desses símbolos era um gesto relevante para mostrar o “adiantado” estágio de transformação pelo qual os governantes queriam mostrar o seu ímpeto. Iniciando pela demolição do velho prédio do Tesouro Provincial, existente na atual Praça da República desde a década de 1870 e que foi posto abaixo em princípios da década de 1940 para ver surgir em seu lugar um outro edifício de arquitetura moderna, transformando a paisagem naquela área histórica da cidade do Recife.

Um jornalista do *Diário de Pernambuco* escreveu o seguinte, depois de ter visto a apresentação da maquete do edifício: “é necessário que os serviços públicos sejam instalados em locais que deem ao contribuinte e ao funcionário a sensação tanto quanto possível de bem-estar e segurança. Numa repartição onde todos se agrupam, sem nenhum

Vista do Palácio da Fazenda.

Alexandre Berzin/Acervo do Museu da Cidade do Recife, década de 1940.





conforto, como é o caso da Alfândega do Recife, ninguém pode criar um senso de responsabilidade tão essencial aos servidores da nação⁴⁶. No momento da sua construção, houve calorosos debates sobre o formato do prédio em um ambiente tão marcado por edifícios históricos. Ao defender a construção do edifício do Palácio da Fazenda, o arquiteto Antônio Bezerra Baltar escreveu:

Nenhum perigo existe em se lançarem novos e belos edifícios em ambientes tradicionais.

⁴⁶ *Diário de Pernambuco*, 23/06/1940.

Eles se sentirão ao lado dos antigos edifícios de boa arquitetura, como se sentem as novas gerações de uma família ao lado das antigas. Como se sentem juntos os netos e os avós. O contraste que eles vão apresentar não é um desequilíbrio. É antes uma afirmação de verdade histórica. É uma lição moldada em pedra para os novos arquitetos construtores. É sobretudo um sinal de evolução. Um sinal que a cidade não está morta⁴⁷.

⁴⁷ BALTAR, Antônio Bezerra. *Arquitetura e tradição*. In: *Boletim do Porto e da Cidade do Recife*, out-dez, 1941, n.2.

Vista da Ponte
Buarque de Macedo
para a Praça
da República. É
possível ver no lado
direito da imagem
o edifício do
Tesouro Provincial.
Acervo do Museu
da Cidade do Recife,
início do século XX.

Construiu-se o Palácio e anos depois, em 1945, findou-se o Estado Novo. Getúlio Vargas saíra temporariamente das cenas do poder para voltar, eleito, anos mais tarde. No próximo tópico veremos como as relações fisco-tributárias se deram a partir da promulgação da Constituição de 1946 e os avanços dados nesse sentido.

ENTRE GOLPES: REPARTIÇÕES FISCO-TRIBUTÁRIAS NA ERA REPUBLICANA DEPOIS DE 1946 E ANTES DE 1964

Em 1948, Pernambuco já falava para o mundo através dos sinais da rádio Jornal do Commercio, do grupo Pessoa de Queiroz, utilizando equipamentos ingleses semelhantes aos que anunciaram a vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial, pela BBC de Londres, em 1945. Porém, a verdadeira vitória para os Estados Unidos da América aconteceu um ano antes em um hotel na localidade de Bretton Woods, permitindo aos norte-americanos, com a substituição do padrão-ouro pelo dólar-ouro, alcançar o topo interestatal do capitalismo histórico.

As ciências econômicas no Brasil ainda engatinhavam quando um engenheiro chamado Eugênio Gudin participava dessa supracitada Conferência de Bretton Woods, em 1944, onde encontrou-se inclusive com o britânico John Maynard Keynes. Engenheiro de formação, tornou-se de forma autodidata um conhecedor das teorias político-econômicas, sendo requisitado por diversos presidentes da república, de Getúlio, em 1930, a Café Filho, em 1955. Intelectual orgânico

e disseminador dos discursos liberais norte-americanos, converteu-se em mentor das futuras gerações de intelectuais da economia política brasileira, unindo a época autoritária de Vargas aos reformadores do sistema fisco-tributário de 1964. Segundo um dos primeiros presidentes da Fundação Getúlio Vargas (FGV): “a história da aplicação metodológica, didática e política das ciências econômicas no Brasil está definitivamente marcada por duas épocas: antes e depois de Gudin”.

Na esfera federal brasileira, em 1946, o legislativo voltou a se reunir na forma de assembleia nacional constituinte. A nova Constituição elaborada neste ano não promoveu mudanças significativas no que toca a uma distribuição de recursos mais harmonizada entre a União e as unidades subnacionais. Em Pernambuco, e na maioria dos estados que ainda praticavam agricultura de exportação baseada em um modelo quase fisiocrata, ainda não existiam muitas fontes de renda ou patrimônio que pudessem ser tribu-

tados, sendo um dos principais formadores das receitas públicas o imposto de exportação. Nada restava a fazer senão tentar reproduzir o modelo federal.

É bom lembrar que, do início do século XX ao Estado Novo, o pacto oligárquico exportador de *commodities* continuou a impor o seu modelo e, inclusive, talvez tenha sido um dos estopins da Revolução de 1930, quando foi proibido aos estados cobrar tributos sobre operações interestaduais. Em função disto os irmãos Pessoa de Queiroz, proprietários do Jornal do Commercio e grandes comerciantes estabelecidos em Pernambuco que desencaminhavam uma grande parte das mercadorias para os estados vizinhos, apelidaram o seu primo e governador da Parahyba, João Pessoa, de “João Cancela” ou “João Porteira” quando este resolveu cobrá-los.

No Brasil, com o advento da Constituição de 1946, tentou-se timidamente a formação de um *sistema tributário propriamente dito*. Nesse período, Alfredo Augusto Becker⁴⁸ dizia, com a sua peculiar ironia, que não havia sistematização tributária no Brasil, o que existia era a típica representação do Carnaval, estruturado de acordo com

48 Ver: BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. São Paulo: Ed. Lejus, 1999.

a forma e a cor das estampilhas. Cabe também lembrar que a inflação galopava. A reforma monetária mostrou-se urgente, e depois de séculos o cruzeiro substituiu o real/mil-réis.

A partir de poucas modificações, houve uma intenção de aumentar a dotação de recursos dos municípios que não foi adiante. Dois novos impostos foram adicionados à sua área de competência: o imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (imposto do selo municipal) e o imposto de indústrias e profissões, o último pertencente anteriormente aos estados, mas já arrecadado em parte pelos municípios. Estas unidades de governo passam também a participar (excluídos os municípios de capitais) de 10% da arrecadação do imposto sobre a renda e de 30% do excesso sobre a arrecadação municipal da arrecadação estadual (excluindo o imposto de exportação) no território do município, bem como do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais do país, de competência da União⁴⁹.

Os estados, que haviam perdido em 1940 o direito de tributar os combustíveis, passaram tam-

49 Ver VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão n° 405, 1996.

bém a ter participação no imposto único, mas cederam integralmente o imposto de indústrias e profissões aos municípios e tiveram a alíquota máxima do imposto de exportação limitada a 5%. A competência residual voltou a ser exercida pela União e pelos estados, estes recolhendo os impostos que viessem a ser criados e entregando 20% do produto da arrecadação à União e 40% aos municípios.

Assim, embora não tenha promovido uma reforma da estrutura tributária, a Constituição de 1946 modificou profundamente a discriminação de rendas entre as esferas do governo, institucio-

nalizando um sistema de transferências de impostos. Neste ano, como prefeito nomeado no Recife, Pelópidas Silveira, dispoñdo de apenas seis meses, conseguiu implantar uma “pauta fiscal” para um item crucial da cesta básica popular: o pescado da Semana Santa. A influência dos Estados Socialistas no mundo ocidental do pós-guerra foi muito sentida no Brasil e em Pernambuco. Com tantas “ideologias” disponíveis, era natural uma polarização política.

Dá-se então, no ano de 1947, uma eleição acirrada com os novos ares que surgem das cinzas do Estado Novo. O sentimento de mudança tão pre-

sente em Pernambuco leva à disputa quatro candidatos: Barbosa Lima Sobrinho (PSD), Neto Campelo Júnior (UDN) e Eurico de Souza Leão (PR) representavam o pacto oligárquico. A eles veio se opor Pelópidas Silveira. Quanto a Pelópidas, embora essas medidas mais populares o credenciassem para o futuro como liderança carismática na capital, no interior ainda prevaleciam outros valores que elegeram para governador Barbosa Lima Sobrinho, no período de 1948 a 1951.

Jornalista, historiador, membro da Academia Brasileira de Letras e tendo representado a elite canavieira como presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Barbosa Lima Sobrinho era extremamente bem preparado, já tendo sido eleito deputado federal por Pernambuco para a Assembleia Constituinte de 1946, atuando, inclusive, como membro da Comissão de Finanças.

Conhecedor da situação financeira do estado e sabendo das novas regras que a Constituição de 1946 impunham, Barbosa Lima Sobrinho confiou a Secretaria da Fazenda a Miguel Arraes de Alencar, economista do IAA com quem trabalhara durante alguns anos, quando presidente deste instituto, introduzindo-o no mundo da economia política pernambucana. Como as finanças do estado apresentavam déficit, além de cortar gastos, ele buscou novas receitas tentando, sem sucesso, tributar o patrimônio dos grandes latifúndios com um imposto territorial. Arraes permaneceu como secretário até 1950.

As diretrizes do Governo Federal induziam os estados a investirem no desenvolvimento da precária rede de estradas brasileira. Em 1947, as “sopas”, como eram conhecidos os ônibus de viagem, não mediam esforços no ir e vir dos passageiros. Mesmo com estradas de qualidade muito baixa, os *chauffeurs* dirigiam seus veículos rumo às cidades do Sertão, como Petrolina, Arcoverde e outras. De outros estados do Nordeste, partiam sopas até para o Rio de Janeiro.

Em 1948 uma lei estadual instituiu que só poderiam continuar no transporte de passageiros empresas organizadas, que tivessem mais de quatro veículos em sua frota, o que obrigou a que mais de 500 sopas de proprietários individuais

Jornal Pequeno,
19/09/1946.

Acervo da Biblioteca
Nacional do Rio
de Janeiro.



parassem de circular. Barbosa Lima foi substituído por Agamenon Magalhães, que tentava se reinventar como democrático, descolando a sua imagem política do Estado Novo autoritário de Getúlio Vargas, de quem fora ministro. Dando continuidade às expectativas da União, e permanecendo na máxima de que governar é abrir estradas, sua grande meta foi travar o que chamou de “batalha da pavimentação”, que foi conduzida pelo seu genro e secretário Armando Monteiro Filho.

Agamenon faleceu prematuramente em 1952, e foi necessária uma nova eleição que levou Etevaldo Lins ao poder. Ele deu continuidade à política de Agamenon e, preterindo João Cleofas, rompeu acordos políticos prévios e patrocinou, como candidato à sua sucessão, um general da ativa egresso do movimento tenentista de 1922: Cordeiro de Farias. Convém lembrar que, depois da Segunda Guerra Mundial, a partir da década de 1950, o governo brasileiro comandou um esforço de desenvolvimento industrial, criando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952⁵⁰. Buscou-se atrair capital estrangeiro para o país, gerando um grande déficit no orçamento federal com o incentivo à iniciativa privada.

50 Depois, com o acréscimo do “Social”, a instituição passou a se chamar BNDES.

O apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional gerou um crescimento das despesas que não pôde ser acompanhado pelo das receitas. Assim, a despesa do Tesouro Nacional, ao redor de 8% do PIB no final da década de 1940, elevou-se para 11% a partir de 1957 e, no início dos anos 1960, atingiu a marca dos 13%. Verificamos aqui uma característica que permaneceria até o tempo presente na história da matriz fisco-tributária brasileira: a ausência de controle da chamada “poupança corrente”, em que os gastos não podem exceder 90% das receitas, quando essa relação é analisada de forma dinâmica. Com esse novo discurso vindo da União, essa forma de financiar a industrialização e o desenvolvimento através da iniciativa privada com o déficit público seria imediatamente absorvida pelas unidades subnacionais, inclusive em Pernambuco, como veremos em seguida.

Em Pernambuco, no período governamental Agamenon-Etevaldo, sucederam-se três secretários da Fazenda: Irineu de Pontes Vieira, com experiência parlamentar (01/02/1951 a 12/12/1952); Nilo de Souza Coelho, político de Petrolina, que ficou no cargo de 11 de dezembro de 1952 a 21 de setembro de 1954; e Mário Pinto de Campos, de 21 de setembro de 1954 a 1º de fevereiro de 1955. Entre 1955 e 1958, o governo pernambucano foi

ocupado pelo General Oswaldo Cordeiro de Farias⁵¹. Ele era ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra Mundial, oriundo do tenentismo, da Revolução de 1930 e da Coluna Prestes em 1935, e sobreviveu politicamente na Era Vargas. Cordeiro de Farias enfrentou sérias dificuldades para atender aos pagamentos da dívida flutuante e equilibrar o orçamento, o que o levou a uma tentativa frustrada de reformar o sistema fisco-tributário estadual⁵².

Além de intensificar a cobrança nos postos fiscais, também tomou várias medidas duras que desagradaram as classes formadoras do pacto oligárquico local que admitiam ter, o governo, uma atitude hostil para com elas. Isso contribuiu para que se opusessem à promulgação de um Código Tributário, que consideravam draconiano para os seus interesses. O general parece ter planejado bem o que queria, embora faltassem recursos para investimentos na infraestrutura do estado pernambucano. Com a ajuda de Clélio Lemos, à frente da Secretaria da Fazenda, criou a Companhia de Armazéns e Silos de Pernambuco (Cagep). Era necessário ampliar a limitada malha rodoviária do estado, permitindo aos agricultores se livrar dos intermediários na época da colheita, e desenvolver um programa de eletrificação, negociando a dívida do estado com a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), na expansão de sua rede de transmissão.

Com a abertura e pavimentação frenética de novas estradas de rodagem, os caminhões dos fabricantes americanos e sua tecnologia pós-Segunda Guerra Mundial aportavam em Pernambuco. Os veículos dispunham de mais um eixo traseiro, o que lhes dava uma maior capacidade de carga e levava a uma redundância linguística, pois aqui eram chamados de

51 Oswaldo Cordeiro de Farias é um dos símbolos da militarizada era republicana no Brasil, tendo participado, desde 1922, seja como tenentista ou como integrante da Coluna Prestes. Apoiou Vargas na hora certa e também conspirou em 1961 para a derrubada de Jango. Quando foi escolhido, por uma coligação comandada pelos pessedistas para a eleição em Pernambuco, era comandante do IV Exército, ali sediado.

52 ANDRADE, Manuel Correia. *Op. cit.*



Estrada em Pernambuco.
Acervo Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

“caminhões trucks” e posteriormente de “truca-dos”, para diferenciar daqueles com apenas um eixo traseiro.

O general foi duro quanto à fiscalização no interior e na capital, onde criou dois postos de fiscalização: um em Sucupira e outro em Prazeres. Reza a lenda que um célebre comerciante de estivas estabelecido no Brum⁵³, José Marques da Silva, o Zé Bodinho, natural de Limoeiro, ganhou uma licitação feita pelo governo do estado para

53 A herança dos comerciantes de grosso trato e seus trapiches permaneceu no bairro do Recife até os anos 1990 nos armazéns que ficavam localizados entre o Cais do Apolo e a atual avenida Ascânio Peixoto, na entrada do Porto do Recife ao lado do Forte do Brum, abraçando a Igreja do Pilar e aproveitando-se da proximidade da linha ferroviária do açúcar, que abastecia o porto.

trazer uma dúzia desses novos caminhões do Rio de Janeiro para a capital pernambucana, onde iriam atender à Cagep. Ele não se fez de rogado e mandou confeccionar várias faixas bem visíveis e com letras garrafais onde explicitava que aqueles veículos eram propriedade do governo do Estado de Pernambuco e do seu povo. Mandou que atravessassem em fila indiana pelo posto fiscal de Xexéu, que controla a BR 101 Sul, onde uma claque vinda de Palmares já os aguardava comandando uma algazarra.

Anos depois o sagaz comerciante de estivas contava que ninguém percebeu que todos os caminhões estavam carregados de mercadorias e passaram sem pagar um centavo para o tesouro. Um velho agente fiscal que teria estado em um posto fiscal na ocasião teceu o seguinte comentário: “Eu bem percebi que nenhum daqueles ‘truca-

dos’ estava ‘batendo’”. A primeira coisa que um neófito aprendia no ramo da fiscalização do trânsito era diferenciar um caminhão carregado de um vazio pelo som que fazia o choque dos feixes de molas dos semieixos traseiros.

Resistindo às reformas fisco-tributárias propostas por Cordeiro de Farias e aproveitando o desânimo do pacto oligárquico, o usineiro Cid Feijó Sampaio conquistou espaço na imprensa, instigou a população, mobilizou empresários e trabalhadores e realizou um movimento paredista que desestabilizou o governo e conduziu os grupos de oposição — que desde 1946 eram derrotados pelo Partido Social Democrático (PSD), de Agamenon Magalhães — à vitória nas eleições de 1958⁵⁴. Cid Sampaio, eleito por uma grande maioria de votos, se apresentou como o candidato que viria modernizar e dinamizar o estado. Cid enfrentou alguns entraves do Governo Federal e chegou a entrar em choque com a recém-criada Sudene⁵⁵, em 1959, então dirigida pelo

54 ANDRADE, Manuel Correia de. *Op.cit.*

55 A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), foi criada em 1958, após um grande período de seca.

economista Celso Furtado. O governador considerava que o órgão reduzia a autonomia do governo estadual. A criação da Sudene aconteceu no rescaldo de mais um período de seca no Nordeste (1954-1958).

Sensibilizado, inclusive, por novas manifestações dos bispos da Igreja Católica, o Presidente da República Juscelino Kubitschek criou a Operação Nordeste, desdobrada na Comissão de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), que por sua vez geraria a Sudene. Resolvendo enfrentar o problema energético e garantir consumo para o álcool produzido pelas destilarias das usinas de açúcar, o governador Cid Sampaio desenvolveu o projeto de instalação de uma fábrica de borracha sintética, no Cabo, que usaria o álcool como matéria-prima. Seus secretários da Fazenda foram: Miguel Arraes de Alencar (de 31 de janeiro a 22 de agosto de 1959), Salviano Machado Filho (de 22 de agosto de 1959 a 3 de março de 1961) e Paulo Frederico do Rego Maciel (de 3 de março de 1961 a 1º de fevereiro de 1963).

Com uma evasão (sonegação) fisco-tributária altíssima, uma prática frequente nos tempos coloniais retornou com bastante intensidade: a elisão fiscal. Praticada há séculos, recebeu um grande incremento, pois a política fisco-tributária do Governo Cid concedeu muitos benefícios, como, por exemplo, à produção de algodão (na primeira operação com a fábrica beneficiadora), aos fornecedores de cana e na adoção de pautas flexíveis para cobrança dos impostos sobre o café.

Apesar das isenções, quanto à distribuição de recursos, Cid Sampaio iniciou uma fiscalidade mais justa. O estado começou a repassar o excesso de arrecadação aos municípios, exigência legal que nunca fora cumprida antes, honrou os compromissos da consolidação da dívida externa e os originários das transações comerciais com compras para a Companhia de Silos e Armazéns Gerais. Ele também conseguiu reduzir a dívida flutuante do estado, agora já na nova moeda, o cruzeiro, de 117 para 85 milhões.

Desenvolvimento do Nordeste tem novo órgão: SUDENE

Juscelino encaminhou projeto ao Congresso

Iniciado Ôntem No Rio Encontro Dos Governadores

Pronunciamento unânime: "OPENO" é a diretriz inadiável no sentido da preservação da própria unidade nacional

Sede será no Recife - As finalidades

RIO, 14 (Meridional) — O projeto que o presidente da República encaminhou ao Congresso instituído a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), diretamente subordinada ao presidente da República, administrativamente autônoma e sedada no Recife, tem por finalidade: A — estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; B — coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos e cargo dos órgãos federais da região; C — executar diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, projetos referentes ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, bem como controlar diretamente créditos no exterior; D — coordenar programas de assistência técnica estrangeira.

O artigo 2.º declara que, "para fins desta Lei, considera-se como Nordeste a região abrangida pelos Estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. O artigo 3.º dispõe que os programas anuais de trabalho das unidades federais da região serão elaborados em comum e com a cooperação dos órgãos que sejam também interessados. O artigo 5.º é o seguinte:

"Em articulação com o DASP, a Superintendência exercerá e gerirá, relativamente à região: A — a extinção dos órgãos que perderem o razão de ser pelas condições; B — transformação ou adaptação dos órgãos que perderem as funções que assumiram ou devam assumir funções novas; C — criação de órgãos para o exercício de funções novas, ou melhor, exercício de funções atuais; D — medidas necessárias à eliminação de duplicidade de concorrência ou oposição de funções.

Estabelece o artigo 6.º que incumbe à Superintendência, sem prejuízo de atribuições e controle de outros órgãos receber e examinar ao presidente da República, com parecer conclusivo, proposições que incluam recursos para o Nordeste; controlar saldos de dotações orçamentárias, créditos adicionais, financiamentos, contas honorárias especiais dos gestores e projetos constantes do plano diretor; examinar o emprego de recursos financeiros, inclusive pela inspeção de obras, serviços ou quaisquer empreendimentos custeados pelos mesmos.

Para esse fim, o Banco do Brasil e Banco do Nordeste farão parte da Superintendência, periodicamente, extratos das contas a que se refere o presente artigo. Segundo o artigo 7.º, constitui-se para esse-



Da esquerda para a direita: o sr. Cid Sampaio quando faz a exposição de seu trabalho, tendo ao lado o sr. Pedro Gondim, da Paraíba; o presidente Juscelino Kubitschek, atentamente, o que dizem os governadores nordestinos; um aspecto da reunião; e, finalmente, o governador Alagoas Murilo Falcão em palestra com o sr. Cid Sampaio. Informa telegrama da MERIDIONAL que o sr. Cid Sampaio, aliás, chegou à reunião com meia hora de atraso, provocando demora no início dos trabalhos.

«Chegou O Momento De Salvar O Nosso Débito De Honra Para Com O Nordeste»

Trata-se realmente de um plano ambicioso

Impressões do economista Celso Furtado

RIO, 14 (Meridional) — Logo mental no programa do país, após o discurso pronunciado pelo presidente da República, pelo governador Alagoas Murilo Falcão e o economista Celso Furtado, disse o economista Celso Furtado.

Diário de Pernambuco,
17/02/1959. P.1.

No Governo Cid também se desenvolveu um programa de informatização. Foram introduzidos terminais terceirizados da empresa IBM na Secretaria da Fazenda. A inovação contrariava velhos usos e costumes de diretores profundamente comprometidos com os sistemas tradicionais. A IBM propiciou o início de uma burocracia automatizada para o controle do Imposto de Vendas e Consignações (IVC), guias de exportação e importação, movimentação de empenhos, pagamento do funcionalismo ativo e pensionistas.

Como sucessor de Cid Sampaio, Miguel Arraes de Alencar foi eleito para o que seria o seu primeiro governo. Premido pela política da administração anterior, que havia distribuído benefícios fiscais, e pensando em fortalecer a Caixa de Crédito Imobiliário, estrutura financiadora do estado, Arraes determinou que todos os depósitos de repartições e autarquias fossem obrigatoriamente aí realizados.

Sem base arrecadadora era necessário contrair dívidas, o que era sempre um perigo para a fiscalidade. Como garantia, o governador foi forçado a emitir apólices estaduais subscritas pela Companhia de Revenda e Colonização (CRC), estabelecida no Governo Cid Sampaio, no valor de Cr\$ 770.000.000,00 para formação do Banco do Estado, futuro Bandepe. O banco fora criado no governo anterior, mas ainda não havia sido posto em funcionamento.

Em suma, antes de 1964, nenhuma constituição elaborada na era republicana pretendeu, de fato, mudar o *status quo* que interligava o poder central aos pactos oligárquicos regionais e locais. Os governantes em Pernambuco nada tinham a fazer senão seguir buscando receitas tributárias aleatoriamente, sem de fato identificar as necessidades reais da população e evitando arrecadar da agroindústria açucareira e algodoeira.

Vista da Avenida
Guararapes.
Acervo do
IBGE, segunda
metade do século XX.



**PERNAMBUCO
E SEUS TRIBUTOS:
DA DITADURA
CIVIL-MILITAR À HISTÓRIA
DO TEMPO PRESENTE**

A Reforma de 1965 teve como grande mérito a alteração da discriminação de competências e a classificação dos impostos sob uma visão econômica, e não mais jurídica, promovendo um maior entrosamento entre os sistemas tributários federal, estadual e municipal, de modo a instituir um integrado sistema tributário nacional.

Ubaldo Cesar Balthazar

A INFLUÊNCIA DO PROFESSOR GUDIN NA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1964

Quando Octávio Gouveia de Bulhões assumiu o Ministério da Fazenda, em 15 de abril de 1964, um projeto neoliberal de reformas já estava a todo vapor⁰¹. Essa presença do *welfare state* norte-americano parece ter influenciado na elaboração da Constituição Federal de 1967, inclusive quanto ao material tributário introduzido pela emenda constitucional 18/1965.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), gestado por Bulhões em conjunto com Roberto Campos, ministro do Planejamento, e Mário Henrique Simonsen, traduzia o pensamento dos herdeiros intelectuais do professor Eugênio Gudin, este último participante do célebre acordo de Bretton Woods, que mudou o sistema monetário da Economia-Mundo, saindo do padrão-ouro imposto pelo Reino Unido desde o início do século XIX para o padrão ouro-dólar. Era o espólio ianque sobre uma Europa arrasada. Parafrazeando Machado de Assis: ao vencedor, as “batatas tributárias”.

01 Ver SALOMÃO, Ivan Colangelo. *Os homens do cofre*: o que pensavam os ministros da fazenda do Brasil republicano (1889-1985). São Paulo: Unesp, 2021.

Cabe se perguntar: como os grupos políticos em Pernambuco receberam tantas reformas em sua Economia Política⁰²? Pernambuco tinha uma tradição oposicionista e desconfiada, desde o pós-guerra voltada para o nacionalismo do “Petróleo é Nosso”, que clamava por mais justiça social. A sua capital, Recife, era chamada por Agamenon Magalhães de “cidade cruel”, em função da simpatia dos seus eleitores pelas chamadas esquerdas socialistas e comunistas.

O governo de Arraes foi hostilizado pelas classes produtoras, que o consideravam comunista, sobretudo por ele exigir a aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural e garantir a sindicalização dos trabalhadores rurais, o que levou os proprietários de terra e os comerciantes e industriais da

02 Ver GREMAUD, Amaury Patrick. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997; KON, Anita. *Nova economia política dos serviços*. São Paulo: Perspectiva, 2016; e FURTADO, Celso. *Prefácio à nova economia política*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

capital a lhe fazerem uma forte oposição. Miguel Arraes de Alencar fora eleito com o apoio da esquerda, representada inclusive pelo Partido Comunista, e com metade do PSD, derrotando João Cleofas de Oliveira, representante da UDN, e Armando Monteiro Filho, representante da ala ortodoxa do próprio PSD. Originário da agricultura canavieira e egresso da antiga União Democrática Nacional (UDN), João Cleofas, depois dessa terceira derrota política, passou a ser também chamado de “João Três Quedas”.

Durante a primeira administração de Miguel Arraes, as receitas que dependiam sobretudo de alguns impostos, como o de vendas e consignações (58% da receita) continuavam comprometidas pelas renúncias fiscais principalmente quanto à cultura do algodão, na primeira operação com a usina beneficiadora (Lei 4.209, de 29 de novembro de 1961) e com a ação do IAA, que visava se eximir do pagamento de impostos de exportação e vendas e consignações que recaíam sobre o açúcar exportado. Mesmo sem o apoio político-financeiro da União e com sérios problemas para bancar a folha de pagamento do funcionalismo e a dívida pública, Miguel Arraes assumiu um grande compromisso social com as chamadas “reformas de base”, porém sucumbiu ao pacto oligárquico fortalecido pelo apoio externo dos Estados Unidos.

Uma vez perdida a eleição para Arraes, Cid Sampaio retorna à vida política, com o apoio financeiro do IBAD, do embaixador americano Lincoln Gordon e dos seus 14 vice-cônsules estabelecidos no Recife, engajando-se de uma vez na Aliança para o Progresso, projeto norte-americano ideali-

JANGO SAI DE BRASÍLIA RUMO A PÔRTO ALEGRE OU EXTERIOR: POSSE DE MAZILLI



RIO, 1 (UPI) — URGENTE — A Rádio Nacional, emissora do governo agora em poder dos rebeldes, anunciou que o sr. João Goulart havia renunciado e fugido do país. Teria chegado a Assunção, em companhia do coronel Candiota.

Um comunicado oficial, lido pela mesma emissora, diz que o sr. Ranieri Mazzilli assumira a presidência da República.

ACOMPANHADO DA FAMÍLIA
BRASÍLIA, 1 (UPI) — URGENTE — O sr. João Goulart dirigiu-se esta noite ao aeroporto desta capital, acompanhado de sua família, onde o esperam um avião turbohélice no qual se assentou de Brasília.

Na aeroporto se anunciou que o avião havia partido com o mandatário a bordo, mas imediatamente depois se afirmou que o avião havia sido levado à espera da chegada do general Aarão Brás, chefe da Casa Militar da presidência.

O general Aarão Brás se encontrava, todavia, em seu escritório no palácio presidencial, quando por telefone recebeu o sr. de Jaqueira, segundo chefe da Assessoria de Imprensa do palácio presidencial, informou que o sr. Goulart viajara a Porto Alegre mas existe a possibilidade de que se modifique o destino uma vez iniciado o voo.

GREVE "GERAL"
RIO, 1 (Mendonça) — As reuniões do Conselho de Estado foram suspensas por greve geral em todo o país, por ordem do Conselho Geral dos Trabalhadores, em apoio da presidente da República. A greve paralisou os serviços em todo o país, e o comércio de Porto Alegre, com o auxílio dos voluntários. A decisão foi anunciada por um dos líderes da greve.

RESISTENCIA DE BRASÍLIA
RIO, 1 (Mendonça) — Pedidos informam que o sr. João Goulart se encontra atualmente em Brasília.

Viveiramente abatido, declarou que vai renunciar a Brasília, dando ao povo armas que seriam da Noroeste.

O sr. João Goulart chegou a Brasília de avião, acompanhado ao Palácio do Planalto e posteriormente esteve na grã-mesa de Teófilo.

O sr. João Goulart declarou: "Fui em Brasília para comunicar a situação, e o povo brasileiro que tenho absoluta consciência estar ao meu lado".

FIXANDO POSIÇÕES

zado pelo governo do seu presidente democrata J.F. Kennedy, ideólogo das ditaduras militares na América Latina. Arraes, inclusive, havia antevisto os riscos e avisara, quando do retorno de uma reunião com o Governo Federal no Rio de Janeiro, que “ou o golpe virá de nós ou deles”, como explica Elio Gaspari⁰³. Arraes havia se comprometido com as novas políticas trabalhistas da administração João Goulart, embora fosse visto pelo presidente como alguém com tendências excessivamente esquerdistas. Isso também se dava com os membros do pacto oligárquico local, que percebiam Arraes como mais um *comunista*, dado o apoio recebido por estes para vencer as eleições. Além do mais, as tentativas frustradas de pro-

03 Ver GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

mover uma reforma agrária em Pernambuco agtavam a zona rural com as ligas camponesas de Francisco Julião e Gregório Bezerra. Deposto pelos militares, Miguel Arraes foi recolhido em Fernando de Noronha, onde passaria 11 meses. Paulo Cavalcanti, entre outros membros do Partido Comunista, estava preso por ordem do IV Exército⁰⁴.

Consolidado o golpe civil-militar, entre 1964 e 1967, assumiu o vice-governador Paulo Pessoa Guerra, já devidamente entronizado nos modos de governar do novo regime. O período Paulo Guerra foi de grande intensificação na fiscalização, tanto na capital como no interior, não só em consequência da ênfase dada pelo Governo Federal ao com-

04 Ver CAVALCANTI, Paulo. *O caso eu conto como o caso foi*: da Coluna Prestes à queda de Arraes: memórias. São Paulo: Alfa Omega, 1978.

Diário de Pernambuco, 02/04/1964. P.1.

bate à corrupção e à recuperação econômica. A essa altura o imposto de vendas e consignações, que seria substituído pelo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), era o mais importante, contribuindo com mais de 90% da arrecadação do estado. A criação de 43 novos municípios provocou a instalação, em 1965, de 20 Mesas de Renda, aproximando os órgãos arrecadadores dos contribuintes e dificultando a sonegação. Para modernizar e dar segurança aos serviços, a Fazenda passou a pagar aos funcionários através de cheques preenchidos de forma mecanizada.

Em uma época de incertezas e de inovações, o que sempre apavora um novo governante é a já tão temida solução de continuidade tão prejudicial para as políticas públicas estaduais. Os projetos de reforma do sistema fisco-tributário brasileiro foram iniciados com a emenda constitucional 18/65, implantados com a emenda constitucional 66 e concluídos em 1967. O interesse dos estados estava, principalmente, na criação do ICM, que substituiu o IVC.⁰⁵

Consideradas as crises políticas e econômicas ocorridas em 1964, o regime de exceção imposto pela ditadura militar contribuiu para a implantação mais acelerada das reformas, notadamente pela ausência de discussão nas casas legislativas. Sob esta égide, aconteceram então reestruturações na administração pública (Decreto-Lei 200/67), no sistema financeiro (Lei 4595/64) e, como vimos acima, no sistema fisco-tributário (EC 18/95), inclusive em um tipo especial de tributo⁰⁶, as chamadas “contribuições sociais” (Decreto 54067/64).

05 O qual, posteriormente, agregando também alguns serviços, será transformado em ICMS.

06 Ver PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Só com um Governo Federal forte e autoritário mudanças significativas puderam ser implantadas, caracterizando, pela primeira vez na República, uma verdadeira reforma fisco-tributária com um Código Tributário Nacional (CTN) como referência. Elevando as disposições básicas do CTN em um nível constitucional, lograram-se maiores garantias jurídicas. Em linhas gerais, foi feita uma ampla reforma, e ela reduziu bastante as autonomias dos entes subnacionais.

O próprio conceito de tributo teve ampliada a sua base arrecadadora, pois, além de impostos e taxas, passaram a existir as contribuições de melhoria, totalmente vinculadas ao elemento (objeto) de despesas. No orçamento público, receitas e despesas passaram a ser divididas em correntes e de capital⁰⁷. Para tentar atender uma reivindicação dos estados quando da circulação de mercadorias entre eles, instituiu-se a figura do crédito tributário, evitando a cumulatividade e a bitributação.

Alguns pontos dessa reforma merecem ser destacados: as regras claras sobre competências tributárias; a reforma do mercado de capitais; a criminalização da sonegação fiscal; e a alteração da legislação sobre o imposto de renda. Importante ressaltar também o incentivo ao desenvolvimento de atividades fisco-tributárias coordenadas entre a União e as unidades subnacionais, objetivando reduzir os custos de transação e as redundâncias. A criação de órgãos federais como o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em 1964, e a Receita Federal do Brasil (RFB), em 1968, substituindo a Diretoria Geral da Fazenda Nacional, criada por Getúlio Vargas em 1934, também impulsionou o desenvolvimento dos sistemas fisco-tributários das unidades subnacionais.

O Sistema Financeiro Nacional também sofreu alterações, com a transformação do modelo existente em Conselho Monetário Nacional (CMN), agregando Banco Central, Banco do Brasil, BNDE e os demais bancos privados e públicos.

⁰⁷ Ver Lei Federal nº 4.320/64.

A CONTINUAÇÃO DA ESCOLA DE CHICAGO: A ERA DOS “DELFIN BOYS”, ROBERTO CAMPOS E SIMONSEN

A partir de 1967, surgiu uma figura de expressão na economia política brasileira: Antônio Delfim Netto. Ele próprio era um herdeiro do pensamento de Gudin; formado na chamada Escola de Chicago, marcou presença nos governos militares ocupando as pastas da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura, nos governos de Costa e Silva (1967-1969), Médici (1969-1974), Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985), mantendo no Brasil, como intelectual orgânico, um discurso que deu continuidade à hegemonia dos valores morais da economia política norte-americana no topo interestatal do capitalismo histórico, desde o final da Primeira Guerra Mundial e do tratado de Breton Woods.

Imprimindo dólares lastreados em seu próprio “padrão” (primeiro dólar-ouro e depois petrodólares), com o apoio de instituições público-privadas, como o J.P. Morgan, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização dos Estados Americanos (OEA), os EUA

controlaram três sistemas globais primordiais para a Economia-Mundo: o tributário, o financeiro e o monetário, aos quais o Brasil se subordinava.

Em Pernambuco, Nilo Coelho, que governou o estado entre janeiro de 1967 e março de 1971, entregou a Secretaria da Fazenda ao seu irmão, Oswaldo Coelho, durante seu período de governo. Grandes reformistas, trabalhadores e dinâmicos, os irmãos Coelho começaram a dotar o estado de uma estrutura administrativa que procurava espelhar a Secretaria da Receita Federal (SRF), criada em 1968.

A boa administração da chamada “família Coelho”, a despeito dos interesses oligárquicos, de certa forma foi benéfica para o estado, posto que uma quantidade maior de recursos passou a ser alocada nos sertões pernambucanos, notadamente em seu reduto político-econômico localizado nos municípios de Petrolina e seu entorno. Historicamente sempre houve em Pernambuco uma maior concentração de recursos no litoral, estando o interior, depois de Caruaru, praticamente esquecido e só lembrado graças aos seus “currais” eleitorais.

Durante a administração de Coelho, Petrolina, Araripina e outros municípios próximos à fronteira agrícola hoje compreendida no que se convencionou chamar de região MA-TO-PI-BA



(acrônimo formado pelas siglas dos quatro estados próximos daquela macrorregião), juntamente com determinadas regiões do Ceará, iniciaram um processo de desenvolvimento que despolarizou os investimentos em Pernambuco. O até hoje perigoso trevo do Ibó, encruzilhada entre os caminhos que levam à Bahia e ao Ceará, finalmente foi conectado por uma rodovia até Petrolina.

Quanto à relevância na participação das receitas estaduais, no Governo Nilo Coelho ocorreu a mudança da Constituição Federal e a transformação de fato do Imposto de Vendas e Consignações (IVC) no Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), com repercussões nos sistemas fisco-tributários estaduais. Para começar, era necessário conhecer a sua base arrecadadora, então criou-se um Cadastro de Contribuintes do Estado de Per-

nambuco (Cacepe), que possibilitava ao governo controlar as empresas de acordo com a sua segmentação econômica.

Oswaldo Coelho percebeu a importância da computação — que fora introduzida na Secretaria por Miguel Arraes e João Guerra — quando de uma viagem aos Estados Unidos, onde constatou a difusão da tecnologia até em pequenas prefeituras. A reforma tributária concluída com a Constituição de 1967 e com o Ato Institucional nº 5, em 1968, marcou o abandono da retórica liberalizante até então, muito devido à forte centralização política. No mesmo ano, com o apoio da recém-criada CVM, o banco privado Bradesco introduziu uma nova tecnologia bancária: o dinheiro de plástico, com o seu cartão Elo, inspirado nos americanos Diners, Visa e Mastercard.



Porto de Suape.
Acervo Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

Eraldo Gueiros Leite, udenista e de tradicional família, magistrado da Justiça Militar, seria o homem indicado pelo “sistema” e eleito indiretamente para governar Pernambuco no período de 1971 a 1975. Na sua administração, amparado pelo Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe) e pelos escritos do Padre Lebre⁰⁸, implantou-se a pedra fundamental do Porto de Suape. A concentração de receitas na esfera federal era gritante. A observação da participação dos estados nos fundos nacionais, principalmente no Norte-Nordeste e incluindo obviamente Pernambuco, e da distribuição dos recursos tributários, comparando os anos de 1966 e 1974, revela essa disparidade. Enquanto em 1966 a relação União-estados era de 40,6% para 46,3%, no ano de 1974 ela inverteu-se com uma maior participação do governo central, 51,6%, restando para os estados apenas 35,2%.

⁰⁸ O padre Louis-Joseph Lebre (1897-1966) era um religioso francês que durante a primeira metade do século XX atuou em diversas cidades da América Latina trazendo o debate desenvolvimentismo ancorado nos princípios do humanismo. Foi um dos idealizadores do Condepe/Fidem.

A ANISTIA E O LENTO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Posteriormente, entre os anos de 1974 e 1979, as alterações no campo da economia política impactaram nas relações intergovernamentais (União-estados) e no financiamento do setor público. Em 1975, por intermédio de uma Lei Complementar, foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Tal conselho mostrou-se um instrumento político primordial para a implantação de um verdadeiro Pacto Federativo, posto que convênios, impositivos ou autorizativos, e protocolos celebrados entre os entes passaram a tramitar por ele, objetivando uma unificação das legislações tributárias subnacionais.

Em Pernambuco, neste mesmo ano, em abril, foram criadas estruturas auxiliares para o Governo do Estado, como o Conselho de Programação Financeira e o Centro de Orientação e Atendimento ao Contribuinte, visando integrá-lo, mais solidamente, a uma política de planejamento e de equilíbrio financeiro. A crise do petróleo estabeleceu um novo patamar nos sistemas fisco-tributários vinculados à Economia-Mundo, essa *commodity* energética, daquele momento em diante, só pôde ser comercializada em dólares.

Era sólida a situação financeira do estado quando Eraldo Gueiros Leite passou o governo, em janeiro de 1975, a José Francisco Moura Cavalcanti, eleito também de forma indireta. Coube a Gustavo Krause Sobrinho assumir a Secretaria da Fazenda. Krause, no Governo Eraldo Gueiros Leite, respondeu pela Diretoria Geral da Receita, ausentando-se para fazer curso de especialização e, em seguida, ser chefe de gabinete do então ministro da Agricultura, José Francisco Moura Cavalcanti, seu tio por afinidade. Ao ser indicado para governar Pernambuco, Moura Cavalcanti o trouxe de Brasília, juntamente com Luiz Otávio Cavalcanti, para organizarem a sua equipe de governo.

Quem os auxiliou nesse processo político foi o então presidente da Câmara dos Deputados, Marco Antônio Maciel, futuro governador indicado de Pernambuco e um dos fundadores do partido Aliança Renovadora Nacional (Arena). Durante o governo Marco Maciel, de 1979 a 1983, Everardo Maciel (futuro Secretário da Receita Federal do Brasil), assumiu

Diário da Manhã,
20/12/1977. P.1.
Acervo da Biblioteca
Nacional do Rio
de Janeiro.

as rédeas do sistema fisco-tributário pernambucano, dando continuidade à modernização de sua administração, principalmente no tocante aos recursos humanos. Quando se ausentava, o então secretário da Fazenda promovia um rodízio entre os diretores para substituí-lo. Em uma dessas ausências, ocorreu que, pela primeira vez, uma mulher, a advogada Frederica Krige, ocupou o posto em Pernambuco.

Everardo percebeu o momento da redemocratização rapidamente, porém, sem recursos começou a promover mudanças comportamentais. Era necessário não só oxigenar os quadros fazendários e renovar suas ferramentas tecnológicas, como também, desenvolver na população pernambucana uma maior empatia com o fisco e com a noção de tributos através de um programa continuado de educação fisco-tributária. Uma das campanhas mais eficientes, neste sentido, foi lançada no início dos anos 1980, o álbum de figurinhas intitulado: *As aventuras de Perna & Buco*, onde notas fiscais eram trocadas por figurinhas.

Assim como na de Heraldo Borborema, também nas administrações futuras, novos programas de educação fisco-tributária foram lançados como o Peça a Nota e o Todos com a Nota, esse último trocava notas fiscais por ingressos para o futebol local.





Nos quatro anos da administração Marco Maciel, o ICM representou quase 100% das receitas tributárias próprias, sendo quase irrisória a arrecadação do Imposto de Transmissão dos Bens Imóveis (ITBI). Dentre as unidades subnacionais, não só o intercâmbio e o compartilhamento de recursos entre os estados engatinhavam, como também a redistribuição de recursos para os municípios não tinha regras bem estabelecidas.

Ivo Barboza, então Diretor Geral da Receita, entrega prêmio no Programa Peça a Nota, 1992. Acervo Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

Anistia é lei. Exilados voltam

Telefoto A3B

Gasolina sobe para Cr\$15,80 o litro, dia 1º

BRASILIA — O Conselho Nacional do Petróleo encaminhou, ontem, ao Ministério da Fazenda, para apreciação, hoje, pelo CDE, a nova estrutura de preços das derivadas de petróleo, mantendo a proposta original de um aumento de 54,9% para a gasolina, o que resultaria num preço final de Cr\$ 15,80 o litro da gasolina comum, e Cr\$ 21,90 o do azul.

Fonistas do CNP não acreditam que a proposta seja aceita pelo CDE, em virtude das divergências do ministro Delfim Neto com a contenção do consumo via preço. Se tal acontecer, as fontes pressupõem que o novo preço da gasolina não entrará em vigor no dia 1º de setembro, conforme o previsto, pois não haverá tempo útil para fixar o novo preço final para os revendedores.

A proposta encaminhada pelo CNP não altera o preço dos óleos diesel e combustíveis, mas garante a margem de revenda solicitada pelo sindicato da classe: Cr\$ 0,85 por litro para o diesel e Cr\$ 0,31 por litro para o óleo combustível. Para a gasolina comum, a margem de revenda proposta ficaria em Cr\$ 0,94 por litro e para azul, em Cr\$ 0,99.

Se houver a alteração esperada na proposta encaminhada pelo CNP, os novos critérios para estrutura de preços do CDE implicarão a alteração de 11 itens de decomposição do preço final do produto.

Os postos de gasolina permanecerão fechados no dia 7 de setembro, sexta-feira, mas o Conselho Nacional do Petróleo concedeu autorização especial para que funcionem, excepcionalmente, no sábado, extraordinariamente, das 6 às 12 horas, quando os postos tornarão a fechar para se reabrir em segunda-feira.

Mais notícias na Página A-20

CORTESIA

O presidente Figueiredo, ao sancionar a Lei de Anistia, que possibilita a volta dos punidos por atos institucionais

BRASILIA — O presidente João Figueiredo sancionou, ontem, a Lei da Anistia, com veto parcial ao caput do artigo primeiro, retirando a expressão "e outros diplomas legais". A lei, que recebeu o número 6.683, foi sancionada durante a reunião às 9hs, com os ministros Golbery do Couto e Silva, Danilo Venturini, Otávio Medeiros e Delfim Neto.

Segundo o ministro da Comunicação Social, Said Farhat, que foi até a sala de Imprensa anunciar a sanção, a expressão "e outros diplomas legais" ampliava demasiado o alcance da anistia, sem beneficiar os condenados por crimes políticos. Não houve cerimônia especial para a sanção da lei, mas o presidente Figueiredo posou depois para os fotógrafos lendo o texto definitivo por ele sancionado.

Na mensagem enviada pelo presidente da República ao Congresso Nacional explicando as razões do veto, e assinalando que a frase "e outros diplomas legais" foi incluída no projeto com o propósito de atender às razões da emenda número 35, do deputado Cantídio Sampaio, que objetivava alcançar explicitamente os servidores, que também, por motivos políticos, tenham sido punidos com fundamento em quaisquer outros diplomas legais diversos dos atos institucionais ou complementares.

Explicou ainda, o presidente da República, que, deixando de reproduzir-se no substitutivo a expressão "também por motivos políticos", interativa lógica do texto daquela emenda, resultou ampliada a parte final do artigo primeiro em termos que dariam à lei alcance demasiado, incompatível com a inspiração do diploma de anistia política e, mesmo, divorciado do que pretendeu o ilustre autor da citada emenda 35.

O anúncio oficial da sanção da anistia foi feito pelo ministro Said Farhat, às 10h47m, embora o presidente João Figueiredo tivesse apostado sua assinatura no documento às 9 horas. A Lei da Anistia

Lei da Anistia.
Diário de Pernambuco,
29/08/1979.

Desde 1979 que Miguel Arraes, Brizola e outros políticos exilados haviam retornado ao Brasil, voltando a participar dos processos eleitorais democráticos. Restabelecido o critério das eleições diretas para o cargo de governador do estado, Marco Maciel se desincompatibilizou para disputar uma cadeira no Senado e apoiou a candidatura do vice-governador Roberto Magalhães, que enfrentou o senador Marcos Freire, candidato opositorista.

DA EMENDA PASSOS PORTO À CONSTITUIÇÃO DE 1988

O processo de descentralização do sistema fisco-tributário, no sentido de transformar o Brasil em uma federação de fato, parece ter sido iniciado com a emenda constitucional nº 17, de 12 de dezembro de 1980. A redemocratização permitiu aos congressistas do legislativo federal tomar algumas atitudes relevantes no sentido de descentralizar as receitas públicas concentradas na esfera federal, reavendo o controle sobre as diretrizes do orçamento público.

A Dama de Ferro eleita pelo Partido Conservador britânico, Margaret Thatcher, e o presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan, do Partido Republicano, realinharam o neoliberalismo da Economia-Mundo, pregando a redução do tamanho do “Estado” institucional. Como já foi mencionado, os petrodólares substituíram os padrões determinados por Bretton Woods. Só o dólar americano podia ser utilizado nas negociações dessa *commodity*. Como só quem pode emitir dólares é o Federal Reserve (FED), os EUA passaram a poder emití-los sem lastro, ampliando a sua dívida para até três vezes o seu PIB.

Com esse panorama mundial, a década de 1980, em Pernambuco, caracterizou-se pela crise fiscal e pelo conflito com a esfera federal na disputa ávida por novas fon-

tes de recursos. Buscou-se definir novos parâmetros para a rolagem da sua dívida pública e novas fontes de empréstimos, ao passo que se lutava pela adoção de uma política tributária mais autônoma.

Roberto Magalhães foi o primeiro governador eleito depois da ditadura para o quadriênio 1983-1987. Para compor sua equipe, foram selecionados quadros como Gustavo Krause Sobrinho e Luiz Otávio Cavalcanti, entre outros, que compuseram o novo governo e planejaram o desenvolvimento econômico e o futuro da outrora poderosa capitania/província e agora um mero ente federativo com importância econômica bastante reduzida no contexto nacional. Magalhães não chegou a concluir o mandato pois se lançou candidato ao Senado. O quadriênio foi concluído por Gustavo Krause Sobrinho. Luiz Otávio Cavalcanti foi substituído, na Secretaria da Fazenda, pelo fazendário Antônio Carlos Bastos Monteiro, provisoriamente

até março de 1987. Como Secretário interino e bom técnico que era, Monteiro tratou de concentrar o seu breve tempo em ações no setor jurídico.

Em março de 1987, Miguel Arraes de Alencar regressou ao Palácio do Campo das Princesas. Diferentemente da passagem anterior, a sua nova administração, assim como a de Roberto Magalhães, também se valeu da chamada “emenda Passos Porto” (emenda constitucional nº 23), publicada no final de 1983, que havia estabelecido um cronograma que foi, pouco a pouco, ampliando a participação das unidades subnacionais nos fundos de participação (FPE, FPM e FE), oriundos da repartição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), distribuindo-os entre os anos de 1984 e 1988, conforme o quadro a seguir:

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
União	60%	56%	52%	48%	44%	40%
Estados	32%	29,3%	32%	34,7%	37,3%	40%
Municípios	8%	14,7%	16%	17,3%	18,7%	20%

Nesse curto espaço de tempo, o montante repassado às unidades subnacionais, a partir das receitas federais com o IPI e IR, pulou de 20% para 32%.

QUALIFICAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS VERSUS INFORMATIZAÇÃO DOS PROCESSOS: A ERA DO CELULAR E DA INTERNET CHEGA A PERNAMBUCO

Destacamos nesta seção a participação de duas figuras da Economia Política pernambucana, cada uma com seus valores e ideologias próprias: Gustavo Krause e Miguel Arraes de Alencar. Ambos estiveram à frente do fisco estadual, e, dada a importância para o seu pleno funcionamento, dedicaremos esta sessão a apreciar a importância de se ter um quadro funcional qualificado e um sistema automatizado com os processos vitais para a sua inclusão no mundo contemporâneo. Em seguida, retomamos a nossa avaliação sobre o sistema fisco-tributário pernambucano, a partir das reformas advindas com a Constituição Federal de 1988.



Trabalho na
Sefaz-PE.
Acervo Secretaria
da Fazenda de
Pernambuco.

Como já vimos nas seções anteriores, a primeira grande reforma administrativa nos quadros do fisco estadual deu-se na administração do secretário da Fazenda Oswaldo Coelho, com a Lei nº 9.923, de 5 de dezembro de 1968, que consolidou o Quadro Funcional, com o nome de Auditoria do Tesouro Estadual, compreendendo três cargos básicos: Auditor do Tesouro Estadual, Auditor Auxiliar do Tesouro Estadual e Agente de Administração Fiscal, os primeiros a serem ocupados exclusivamente por portadores de título superior⁰⁹.

⁰⁹ Em 2008 a Lei complementar nº 107, de 14 de abril de 2008, instituiu a Lei Orgânica da Administração Tributária do Estado de Pernambuco e disci-

Em seguida, um técnico fazendário concursado, Gustavo Krause — partindo da sua experiência como secretário de administração e das renovações de Oswaldo Coelho, de quem fora chefe de gabinete; contando com uma relativamente pequena equipe técnica concursada e profissionalizada; e preocupado com as transformações pelas quais o mundo e o Brasil vinham passando — procurou dinamizar o sistema fisco-tributário e sua administração, reproduzindo o modelo federal que havia unificado os serviços de controles aduaneiros e dos tributos internos, com a criação da Secretaria da Receita Federal, em 1968. Foi quando se implantou o *Plano de Ação Fazendária* (Planaf 1976/1978), plano que compreendia quatro subsistemas, o de administração fazendária, o de administração financeira, o de apoio técnico e o de apoio administrativo.

Conhecedor da casa e utilizando a estrutura do antigo Centro de Prestação de Serviços Técnicos de Pernambuco (Cetepe)¹⁰, Gustavo Krause

10 O Cetepe foi criado em 28 de junho de 1969, pelo Decreto-Lei nº 42; e a Empresa de Fomento da Informática do Estado de Pernambuco (Fisepe), através da Lei nº 10.467, no

criou o *Projeto Fronteiras*, núcleo inicial para controlar as mercadorias que circulavam no estado de Pernambuco, dada a participação do ICM nas suas receitas. Também é produto de sua administração a criação do Instituto de Administração Fazendária (IAF), determinado pelo Decreto nº 11.672, de 31 de julho de 1986, que seria organizado no Governo Miguel Arraes e implantado no de Carlos Wilson Campos. Essa instituição se destina a preparar e atualizar os quadros técnicos da Secretaria da Fazenda, fazendo com que a eficiência deles seja mantida e reconhecida.

A transição para o segundo Governo Arraes representou a passagem de um campo político a outro, com a saída de cena da corrente política pre-
.....
dia 7 de agosto de 1990, que instituiu o Sistema Estadual de Informática e Processamento de Dados (SEI), tendo por objetivo estabelecer diretrizes e disciplinar o uso da tecnologia da informação no estado. A Agência Estadual de Tecnologia da Informação (ATI) é o órgão do governo do estado que tem a finalidade de coordenar e prover a geração e a distribuição de informações, com a missão de propor soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC), preservar a gestão, o controle e a integridade dos dados estratégicos do governo. A ATI foi consolidada sucedendo as instituições Cetepe e Fisepe, instituídas em 1969 e 1990, respectivamente.



Reunião com Gustavo Krause, 1992. Acervo Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

dominante durante 23 anos. Compor os quadros da nova administração exigia do novo governo a busca por recursos humanos que convergissem do ponto de vista técnico e ideológico com a corrente que assumia o poder, especialmente na elaboração de novas regras fisco-tributárias. Arraes prontamente percebeu que só conseguiria recursos para fazer uma boa administração, evitando soluções de continuidade, se conseguisse estabelecer melhores condições para o seu corpo fazendário.

Aproveitando uma iniciativa conciliatória, porém solicitando mudanças, do presidente da Associação dos Auditores Fiscais, Petrônio Quirino Tavares, Arraes percebeu que teria que trazer o quadro fazendário para o seu lado. Temos então, de fato, a primeira mulher nomeada como secretária: Tânia Bacelar. Compreendendo que a situação era delicada e que a solução seria encontrada através de entendimentos, Tânia partiu para o diálogo.

A secretária logo percebeu que, quanto mais estimulados os fazendários estivessem, maior seria a ação fiscalizadora e menores a sonegação e a elisão. Acadêmica, reuniu, dentro do material humano da própria casa, elementos que pudessem planejar as atividades de controle, ampliando a segmentação e

incentivando a pesquisa e o aprofundamento das análises anteriores nas ações fisco-tributárias.

Apoiada pelo governador Arraes, na administração da secretária Tânia Bacelar, ocorreu a criação de um órgão sindical para a classe fazendária, chamado de Sindifisco-PE. A concretização se deu após tratativas políticas lideradas pelo auditor fiscal Ivo Barboza, situado no último e mais alto escalão técnico fazendário, e por Nilo Otaviano, agente de administração fiscal, mostrando o lado democrático das negociações.

Ivo Barboza assumiu a presidência do Sindifisco-PE, renunciando pouco tempo depois, e Nilo Otaviano, seu vice-presidente, deu continuidade à condução da instituição e, posteriormente, também integraria os quadros diretivos da Secretaria da Fazenda.

Um dos pontos críticos do Governo Arraes e, provavelmente de todos os anteriores, que o desgastou muito foi a política salarial do funcionalismo, agora feita a partir de estudos realizados pela Secretaria, na qual os reajustes salariais passavam a ser concedidos de acordo com determinados parâmetros financeiros, e não a partir do estado de espírito do governante.

Estandarte do bloco Calango em Folia, autoria de J. Borges. Acervo Particular.



Fazendários marcam nova greve para o dia 12

Sinfônica perde seu flautista

O concerto oficial que a Orquestra Sinfônica do Recife faria, hoje à noite, no Teatro St. Isabel, foi cancelado em virtude da inesperada morte de um de seus componentes, o flautista José Tavares de Amorim, o Guelbinha, ex-professor do Conservatório Pernambucano de Música, integrante da Orquestra Armorial de Pernambuco e insipido compositor, a exemplo de "Pianos em Dobrado", "Cantoria", "Aboio Esporádico" e "Galope de Carvalhada", incluídos nos quatro antológicos LP's da orquestra, na época conduzida por Cussy de Almeida.

Guelbinha, que era nordestino, morreu aos 54 anos de idade, em seu retiro natal em Limoeiro. Não bebia, nem fumava e seu maior vício era a música. A família o aconselhou a pedir licença da orquestra para tratamento de saúde, mas ele insistia em morrer tocando. O destino não permitiu, pegando-o indefeso, desarmado, sem a flauta de prata, fazendo a barba na manhã de segunda-feira. Quem sabe não estaria ouvindo Rossini, Beethoven ou ele próprio?



Fazendários realizaram assembleia, ontem, à tarde.

Empolgados com a paralisação, encerrada ontem, onde foi calculada uma adesão de 90% dos funcionários dos postos, agências e departamentos da receita estadual e a conseqüente desativação do recolhimento de impostos e da retenção de notas fiscais, os fazendários decidiram, em assembleia no final da tarde, decretar nova greve a partir do dia 12, desta vez por 72 horas.

Nesse período, aguardarão resposta do Governo para suas reivindicações que incluem, como pontos básicos, a equiparação do teto salarial da categoria com os vencimentos de secretários de Estado e o envio de projeto de lei à Assembleia Legislativa, no máximo até o final de outubro, modificando o sistema de produtividade. A nova paralisação teve como motivação maior uma carta enviada, ainda ontem, ao Sindifisco pela secretária da Fazenda, Tânia Bacelar, onde ela reafirma a disposição do Governo de não ceder quanto à equiparação salarial. Quanto à mensagem modificando o sistema de produtividade, ela propõe o ini-

Tânia: Teto não é possível

"Podemos voltar a discutir, exaustivamente, todas as 37 reivindicações dos fiscais, mas a que prevê o teto salarial de 12 mil cruzados mensais para os que já têm 35 anos de serviços prestados, está fora de negociação", afirmou a secretária da Fazenda, Tânia Bacelar, ontem pela manhã. Segundo a secretária, plei-

do ano legislativo de 1990 para enviá-la à AL.

Os dirigentes do Sindifisco reenfatarem a impossibilidade de se calcular as conseqüências financeiras da paralisação para os cofres do Estado. Na assembleia, eles fizeram avaliação, calculando uma adesão quase que total. "Nos departamentos da Capital, a paralisação foi de 96% e, nos regionais, de 90%. Nos postos, agências, Porto do Recife, Aeroporto, Ceasa e outros locais de maior fluxo de mercadorias, a adesão foi de 90%, sendo totalmente paralisadas todas as atividades", explicou o presidente do Sindifisco, Ivo Barbosa.

Apesar de lembrar que nos postos fiscais fronteiriços, como o de Água Preta, Petrolina, São Caetano e Xexéu, que fazem divisa com estados nordestinos, o dia de ontem foi de intenso movimento no transporte de mercadorias, Ivo Barbosa frisou que "nossa intenção não é causar prejuízo ao Estado, nem à população. A paralisação foi obrigada pelo Governo, que se recusa a cumprir espaço remuneratório garantido à categoria".

do nível superior e podem elevar seus vencimentos com os pontos de arrecadação efetiva para o Estado. Para os fiscais graduados, inseridos nas categorias auditor-auxiliar e auditor, a média salarial é de 2 mil cruzados mensais, novamente excluindo-se o valor em arrecadação efetiva.

A categoria reivindica o preenchi-

Sindifisco empossa diretor

Foi realizada, ontem, no edifício-sede da Secretaria da Fazenda, a solenidade de posse do presidente do Sindicato do Fisco de Pernambuco - Sindifisco, Ivo Barbosa. A entidade tem como principal meta promover uma maior interação entre a Secretaria da Fazenda e o Fisco Estadual, através da união e promoção das três classes representativas: auditores do Tesouro estadual, auditores auxiliares e agentes de administração fiscal.

No seu discurso de posse, Ivo Barbosa ressaltou que a criação do sindicato só tem sentido se ele, de fato, conseguir cumprir com o objetivo de união das três classes: "A inclusão de pessoas para a composição de nossa diretoria não é aleatória. A intenção foi dividir equita-

tivamente os cargos, sem levar em conta a hierarquia fazendária".

O diretor-geral da Administração da Fazenda, Carlos Alberto de Egito, que representou a secretária Tânia Bacelar, "um sindicato forte é bom não apenas para os fazendários, mas também para a própria instituição fazendária, no sentido de que ela será constantemente fortalecida".

O presidente da Fafite Nordeste (Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais), Peirão Omar Quirino, que fez o discurso de abertura da solenidade enfatizou que "o novo sindicato deve ser a única entidade representativa das reivindicações dos auditores do Tesouro". A solenidade compareceram representantes das três categorias fiscais.

Diário de Pernambuco, 30/08/1989. Acervo Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

O SERPRO E OS SISTEMAS FAZENDÁRIOS: SIAT E SIAFEM

Na década de 1990, a maioria dos estados ainda possuía uma estrutura pouco desenvolvida de arrecadação de tributos e gestão dos gastos públicos. A Economia-Mundo passava por uma revolução tecnológica com a telefonia celular e a internet. Era necessário intensificar as batalhas contra a obsolescência do Estado, otimizando os recursos e multiplicando a capacidade de investimento em suas políticas públicas.

Ao mesmo tempo, as exigências de novos modelos de sobrevivência levaram o Brasil a unir-se a outros países sul-americanos em um bloco político-econômico denominado de Mercosul¹¹. Diante do advento dessas novas tecnologias globalizantes e das exigências reformistas vindas com o Plano Real (1994), o Governo Federal, auxiliado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), propôs uma mudança nesse panorama.

Com recursos externos, foi negociado um programa de US\$ 1 bilhão para que o Brasil avançasse nessa temática. Em 11 de dezembro de 1996, foi assinado o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados (Pnafe)¹². Com o aval da União, o BID foi o financiador de US\$ 500 milhões desse programa, sendo a outra parte bancada pelos próprios entes federativos.

11 Para transações com mercadorias no Mercosul, utilizamos a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), com oito dígitos: XX.XX.XXXX.

12 Ver CARTAXO, Maria de Fátima P. Mello. O papel do BID na modernização da gestão pública brasileira: uma análise do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados (Pnafe) e do Distrito Federal. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, nov. 2004.



Essa iniciativa do Governo Federal vem sendo continuada objetivando um melhor compartilhamento de informações, dados e recursos entre os entes federativos e beneficiando os seus sistemas fisco-tributários, os contribuintes e os próprios governos. Para esta finalidade, a estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco (Sefaz-PE) desenvolveu-se em torno de duas grandes áreas: a secretaria-executiva da receita, voltada para a otimização da arrecadação dos tributos; e a secretaria-executiva de finanças,

orientada tanto para a execução orçamentária dos gastos previstos como para a administração dos próprios recursos financeiros do estado.

Em Pernambuco, o Pnafe foi batizado de Promofaz (Programa de Modernização da Administração Fazendária). Durou nove anos e recebeu um aporte de US\$ 49,68 milhões. O Promofaz foi finalizado em 2006, mas deixou sucessores: os Profiscos. O Programa de Apoio à Modernização e à Transparência da Gestão Fiscal (Profisco I), que teve início quatro anos após e se estendeu

Postos fiscais de Pernambuco.

Acervo Secretaria da Fazenda de Pernambuco. década de 1990.

até 2016, e o Programa de Aperfeiçoamento da Gestão Fiscal dos Estados Brasileiros (Profisco II), que começou em 2019, está em execução na Sefaz-PE e tem previsão de término em 2024.

Os primeiros recursos foram aplicados na reengenharia dos procedimentos operacionais e de gestão, capacitação dos funcionários e utilização de tecnologia de informação e comunicação. O Promofaz ocorreu em um período em que a informática começava a se popularizar, com o advento dos microcomputadores e da internet. Os maiores gastos realizados pela Sefaz-PE acabaram sendo em tecnologia da informação (TI), para onde foram destinados 30% dos recursos do programa.

Com todos esses recursos, foi possível implantar um setor de Tecnologia da Informação autônomo e desenvolvido com recursos da própria Secretaria, que veio a nascer no final dos anos 1990. Até então, os sistemas usados eram basicamente soluções em *mainframe* (computadores de grande porte para processamento de grande volume de informações), herdados do Governo Federal.

Dando continuidade ao planejamento iniciado nas gestões anteriores, em 1998 o Secretário da Fazenda José Carlos Lapenda Figuerôa, auditor fiscal de carreira, resolveu dar um passo a mais para a independência da secretaria em termos de sistemas e métodos na administração dos seus próprios dados e informações, ao substituir a Fisepe e integrar receita e despesa sob a gestão de fazendários.

Quando foi iniciado o consórcio coordenado pela Unisys, empresa ganhadora da licitação para realização de um *outsourcing* na estrutura de tecnologia da informação da Sefaz-PE, a Secretaria contava com uma pequena equipe de menos de dez pessoas, acomodadas em uma pequena sala no edifício-sede, na Rua do Imperador. Em 2001, começou o desenvolvimento do seu novo sistema integrado de informações fazendárias, o e-Fisco, contemplando a revisão e a atualização das arquiteturas tecnológica e de sistemas. Em 2003, a Sefaz-PE adquiriu a Sala Cofre do Edifício San

Rafael, no bairro de Santo Antônio, para guarda e segurança dos equipamentos do Data Center. A criação dos processos para a gestão de incidentes e mudanças de TI ocorreu em 2007, com o intuito de tornar as manutenções no ambiente mais transparentes para o usuário.

Dois grandes sistemas fisco-tributários, cada vez mais interligados à esfera federal, foram otimizados em Pernambuco, os já mencionados Siat e Siafem. Dentro do Siat, o Projeto Fronteiras sempre foi um anseio dos governadores e secretários de Fazenda para o controle de informações sobre a qualidade e quantidade da circulação de mercadorias interestaduais.

Do início da República até pouco depois da Segunda Guerra Mundial, existia uma enorme quantidade de unidades fiscais fechadas por porteiros, ou cancelas, nas estradas vicinais e carroçáveis, administradas por guardas fiscais de fronteira, que fiscalizavam qualquer mercadoria que circulasse. Esse transporte era feito por tropeiros, em lombo de burro ou a cavalo, e, quando os “guardas” não estavam aquartelados nesses frágeis postos de controle fixos, saíam à procura, também montados, daqueles que procuravam outros “descaminhos” não oficiais. Essa tarefa, denominada de “volante”, era baseada na argúcia e na capacidade individual de cada agente e no

seu conhecimento do território e da ocorrência das feiras municipais.

Com a implantação de rodovias pavimentadas e o advento de caminhões, a capacidade de carga aumentava e, com ela, a ocorrência de sonegação e descaminho. Construiu-se uma quantidade menor de unidades fixas mais bem equipadas e mais estruturadas. Quanto às unidades volantes, estas deixaram de utilizar cavalos e passaram a utilizar veículos automotores, inclusive o famoso Jeep 51.

Nos centros urbanos, por outro lado, era necessário acompanhar as movimentações nas feiras de gado, cobrando tributos de bandas de boi nas bancas e nos mercados de secos e molhados. Também eram as unidades da Sefaz que promoviam a circulação de moeda, com os coletores e exatores cuidando do transporte e da guarda do numerário em grandes cofres, fazendo o papel depois desempenhado pelos bancos privados.

Os custos de transação eram muito altos, e a estrutura arrecadadora tinha de se mostrar presente. Então, no início da década de 1990, a máquina tributária já contava com cerca de 25 postos fiscais, entre *trailers* e fixos, instalados nas diversas vias de acesso ao estado. Era um modelo de trabalho que, hoje, pode ser considerado estático.

O Departamento de Telecomunicações de Pernambuco (Detelpe), órgão responsável pela

comunicação entre as diversas unidades estaduais, procurava os locais mais altos para colocar as suas estações repetidoras de sinais de rádio, mantidas com muito custo.

Existia, no 9º andar do edifício sede, localizado na Rua do Imperador, uma Central de Rádio, a PRJ783, onde auditores auxiliavam todas as unidades do trânsito. Auxiliados por microfichas, nem sempre trazendo informações atualizadas, assessoravam as unidades fiscais com informações sobre cadastro e situação fiscal dos contribuintes, legislação fiscal, etc. Era uma equipe polivalente, inclusive comunicando-se com as aeronaves governamentais de prefixo PP-EPE e PP-EGU.

Todos os agentes que trabalhavam no controle físico de mercadorias conheciam um pouco da linguagem internacional, eram muitos “TKS” e “QAP” que soavam entre volantes e postos fiscais. Com a chegada da telefonia celular e com a internet, toda essa estrutura tornou-se obsoleta. Somente quatro unidades avançadas localizadas nas divisas ainda funcionavam em 2021: Xexéu, Goiana, Aeroporto do Recife/Guararapes - Gilberto Freyre (Unidade Multimodal) e Delmiro Gouveia¹³.

¹³ Existe uma unidade móvel, de circulação de mercadorias ao longo de rodovias, servindo ainda como apoio para as operações de campo, que foi adquirida em 2014 com

Outro controle exercido pela Sefaz-PE é o das fronteiras internacionais. A estrutura de controle de comércio exterior — cuja presença sempre foi necessária no Porto do Recife e no aeroporto dos Guararapes, e que nos primórdios funcionava em uma pequena edificação localizada na atual Praça do Marco Zero, próximo aos escritórios dos despachantes aduaneiros — teve de adaptar-se às mudanças. Para redução de custos, uma grande área construída pelo governo do estado junto ao Forte do Brum foi cedida à Receita Federal.

Com as novas tecnologias, as antigas ações presenciais foram substituídas pelo controle virtual através de convênios com a Receita Federal do Brasil, pelo compartilhamento de sua plataforma no Portal do Siscomex, utilizando sempre a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). A Gerência de Comércio Exterior (Gecex) que ocupava inicialmente uma pequena edificação na

recursos do Profisco I. O equipamento conta com uma estrutura composta por cavalo mecânico e carreta e é voltado ao atendimento público e fiscalização. A unidade possui um sistema de comunicação e acesso de dados por meio de satélite, o que permite seu pleno funcionamento em áreas remotas e sem acesso local à internet. Conta com estações de trabalho, alojamentos e salas de atendimento.



Apreensões feitas pela Secretaria da Fazenda de Pernambuco.
Acervo Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

Praça do Marco Zero, migrou para o Forte do Brum, na Avenida Ascânio Peixoto e depois para o 12º andar do Edifício Votorantim, sendo incorporada ao atendimento geral de contribuintes em 2022.

O atendimento ao contribuinte é realizado nas Agências da Receita Estadual, as ARES, que podem ser consideradas uma evolução das antigas coletorias. Esse modelo físico de assistência ao contribuinte também foi sendo reduzido ao longo dos últimos 30 anos. Das mais de 50 agências que existiam nos anos 1990, restava menos de uma dezena em 2023 — além das que tiveram suas atividades deslocadas para as Unidades Avançadas de Xexéu e Goiana.

Quanto à automatização dos processos, o auge da modernização ocorreu em 2008, quando foi lançado o sistema e-Fisco, que integra a gestão da Fazenda com várias instituições da administração estadual. A Sefaz-PE implantou a Nota Fiscal Eletrônica. A partir de então, houve a incorporação de várias tecnologias que permitiram uma melhor performance do ambiente, bem como um salto na disponibilidade de serviços on-line para con-

tribuintes, cidadãos e demais secretarias e órgãos do estado.

Em 2019, a Sefaz-PE adquiriu uma plataforma de *Big Data* contendo 25 servidores e 150 terabytes de armazenamento. O setor de Tecnologia da Informação dispõe de centenas de servidores processando dados em dois *data centers*, em postos fiscais, nas ARES e nas diretorias regionais de Petrolina e Caruaru, além de capacidade de armazenamento total de 270 terabytes.

Paralelamente, para o controle dos gastos, das despesas e dos financiamentos, há o Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios (Siafem), que é um sistema dentro da estrutura da Sefaz, adquirido no ano de 1995 e desenvolvido pelo Serpro a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) federal, para integrá-lo às unidades subna-

cionais e suas unidades gestoras, substituindo um antigo sistema de execução orçamentária criado pela antiga Fisepe.

Necessitando captar recursos externos, os governos estaduais passaram a dar uma maior relevância à Secretaria Executiva de Finanças, pois, além de cuidar dos gastos com o controle da repartição das receitas, também captava recursos junto a instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)¹⁴.

Outra grande intervenção na área financeira diz respeito à conta única do governo pernambucano. Esta havia sido criada e aberta já em 1978, nos tempos do Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe). Nasceu junto com o Código de Administração Financeira do Estado, tendo passado por várias instituições financeiras privadas, além do Bandepe.

A partir do ano de 1998, a Sefaz-PE começou a escrever uma nova história. Já havia uma equipe renovada com novos auditores, oriundos do concurso público aberto no ano de 1992. O governo decidiu pela privatização do Bandepe e, para gerar interesse dos bancos privados e agregar valor à venda, a operacionalização da Conta Única do Estado foi vinculada ao contrato como grande

14 São instituições financeiras vinculadas.

O Consórcio Nacional Sharp faz seus planos saírem do papel.

O Consórcio Nacional Sharp já fez muitos sonhos virarem realidade, entregando milhares de **televisores, videocassetes, fornos microondas, aparelhos de som e camcorders**. Ele é a melhor maneira de comprar, sem juros, em até 50 parcelas. E com a distribuição de dois produtos por mês em cada grupo, com garantia de entrega da própria Sharp e assistência técnica em todo o Brasil. Agora, os planos para modernizar seu escritório também podem sair do papel: o Consórcio Nacional Sharp está lançando grupos de **micro-computadores, fac-símiles e copiadoras**. Visite hoje mesmo um Show-Room Sharp ou ligue para nossas Centrais de Vendas e faça seus planos saírem do papel.



MICRO COMPUTADOR 210 800
Compatível com IBM PC, XT, e de fácil instalação e desligamento. Ideal para profissionais liberais, pequenas e médias empresas. Possui teclado com 106 teclas, memória principal de 768 KB e monitor monocromático padrão CGA, permitindo expansão de sua configuração. Seu sistema inclui driver de cadastro de clientes, recursos gráficos e muitos outros softwares. Perfeito para gestão administrativa financeira. Em até 50 parcelas.
A partir de apenas Cr\$ 5.735, mensais.



SHIFAX-210
Fax pessoal, com 87 números de telefone, acionamento automático. Alta performance de cópia gráfica. Transmissão automática de até 10 documentos. Poling automático que permite ao destinatário acionar a transmissão no momento desejado. Compatível com os sistemas de comunicação 21, 12 e 120. Recepção automática e código de bloqueio. Ajuda de contraste automático. Em até 25 parcelas.
A partir de apenas Cr\$ 11.600, mensais.



COPIADORA SHARPMASTER SF-754 II
Faz cópias perfeitas em papel comum, vegetal, kraft, transparente e esquadro, além de adesivos. Pênel soft touch com regulagem automática de tonificação. Injetor fixo para focal original durante cópiagem e chave de bloqueio para impedir alterações na cópia. Além disso possui um sistema de auto diagnóstico que permite a detecção e aviso ao operador de eventuais problemas. Em até 50 parcelas.
A partir de apenas Cr\$ 12.968, mensais.



Rua do Passandú, 382 - Boa Vista - Recife-PE
Telefones: (081) 231 1403 (Vendas) ramal 55 - 231 1130 (Show Room)

A VISTA: R\$ 2.896,00
EM 5 FIXAS DE
R\$ 579,20
=2.896,00 SEM ACRÉSCIMO
EM 6 FIXAS DE
R\$ 482,67
=2.896,00 SEM ACRÉSCIMO



GARANTIA 3 ANOS

COMPAQ

MICRO COMPUTADOR COMPAQ PRESARIO CDS 524 (01 UNID. POR FILIAL)

- * GABINETE MONOBLOCO ACOPLA VIDEO E CPU NUMA UNICA PEÇA, APROVEITANDO MELHOR SEU ESPAÇO E PRATICIDADE NO TRANSPORTE.
- * PROCESSADOR 486DX2/66 * DISCO RIGIDO DE 420MB * DISCO FLEXIVEL DE 3 1/2" 1.44MB * TECNOLOGIA PLUG&PLAY
- * MEMORIA RAM DE 8MB EXPANSIVEL ATE 64MB * CAIXAS ACUSTICAS E MICROFONE EMBUTIDO * 2 SLOTS PARA EXPANSOES.
- * VIDEO COLORIDO PADRAO SVGA (0,28) COM 512K VIDEO RAM * TELEFONE VIVA-VOZ.
- * CD-ROM INTEGRADO QUAD SPEED COM PLACA DE SOM DE 16BITS. * SECRETARIA ELETRONICA, MOUSE.
- * FAX-MODEM INTEGRADO NO MONOBLOCO DE 14.400bps * MICROSOFT WINDOWS 3.1 E MICROSOFT WORKS PRE-INSTALADO
- * GARANTIA TOTAL DE 3 ANOS.

diferencial. A Sefaz-PE inovou e fez de Pernambuco o primeiro estado a realizar um leilão para a venda da operacionalização da folha de pagamento dos servidores e da Conta Única do Estado. Ao mesmo tempo, na esfera federal, o Brasil quitou a dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

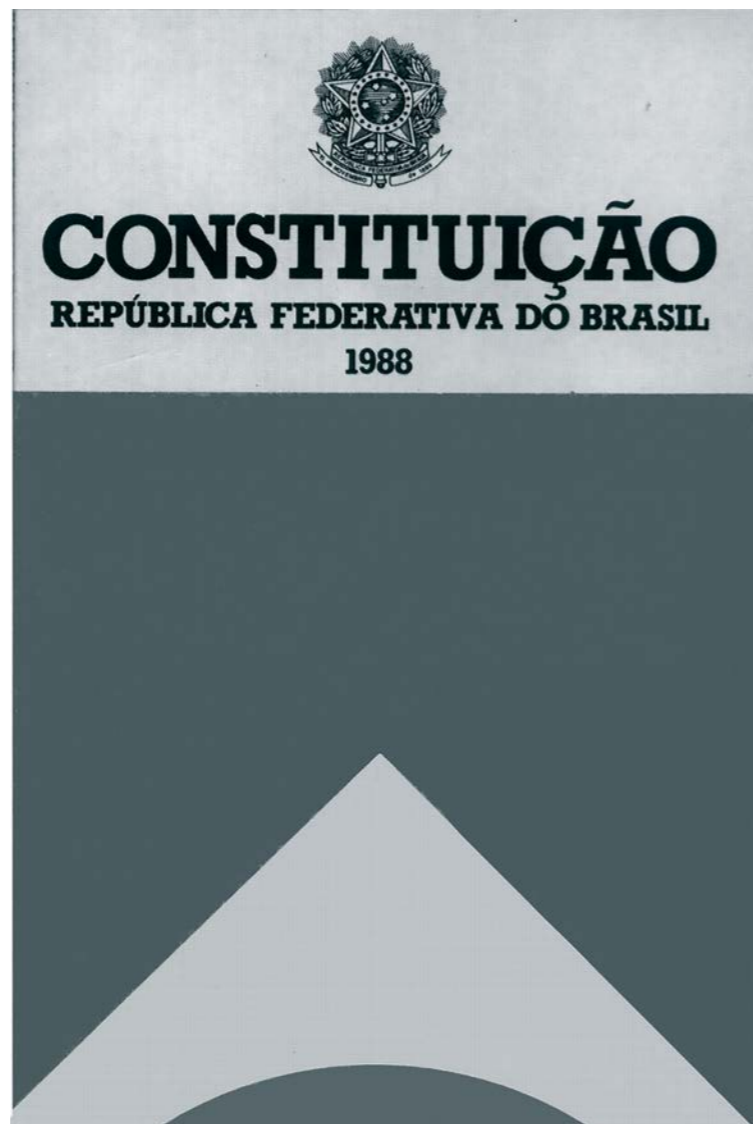
Paralelamente à venda, deu-se início também à construção de um novo sistema de gestão, que fosse próprio, com a cara de Pernambuco e que deixasse para trás a tela escura e exclusivamente contábil do Sifem. Nos

Anúncio de consórcio para computadores, década de 1990.

Constituição
de 1988.
Acervo Memorial
da Inclusão.

anos seguintes, foram desenvolvidas diversas funcionalidades que se interligavam e interagiam entre si, modernizando a gestão pública estadual.

Com o Decreto nº 31.276, de 4 de janeiro de 2008, foi finalmente implantado o braço financeiro do e-Fisco, sistema corporativo na área de orçamento e finanças. Iniciava-se, então, um novo modelo de gestão, com a troca de arquivos com o banco detentor da Conta Única a cada hora, com a possibilidade de pagamentos no mesmo dia, sem custos operacionais com bancos e com o Serpro, com acessos on-line aos diversos bancos de dados, com uso de TEDs e um ambiente totalmente amigável, gerencial e transparente. Os órgãos de controle interno e externo têm acesso instantâneo a toda execução orçamentária e financeira. A Fazenda passa a acompanhar em tempo real todos os ingressos e gastos executados no e-Fisco.



PERNAMBUCO E SEUS TRIBUTOS, DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Gestada após a campanha das “Diretas Já”, a Constituição de 1988 buscou saciar a fome de democracia, liberdades e direitos da sociedade brasileira. Era algo muito ansiado depois de tantos anos de ditadura.

A nova Constituição amarrava a relação entre receitas e despesas correntes, formando a base para a chamada “poupança corrente”, além de ser uma referência para a futura Lei de Responsabilidade Fiscal. O executivo Pernambuco teve de se enquadrar, estando obrigado a enviar para a Assembleia Legislativa suas previsões orçamentárias.

Mesmo com todos esses instrumentos de controle orçamentário, caminhando no sentido contrário às novas propostas acadêmicas que pretendiam substituir o federalismo competitivo por outro modelo mais cooperativo, o arranjo da Constituição de 1988 não fortaleceu as finanças dos governos subnacionais (estados e municípios), além de desequilibrar os orçamentos dos seus entes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público).

A Constituição Federal de 1988, de acordo com o artigo 159, I, alínea “a”, determina que 21,5% da receita arrecadada com IR e IPI sejam repassados pela União aos estados e Distrito Federal¹⁵. Tentando otimizar a distribuição de recursos e o desenvolvimento nos municípios, definiu-se que, do montante do ICMS, 25% deveriam ser transferidos para as cidades.

¹⁵ Ver FPE-Fundo de Participação dos Estados, FPM-Fundo de Participação dos Municípios e FE-Fundo de Exportação.

Com a nova CF de 1988, o antigo ICM passa a ser denominado de ICMS-Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, recebendo em sua base arrecadadora uma gama de serviços.

A reforma de 1988 deveria ser baseada em uma matriz fisco-tributária que apresentasse eficácia, eficiência, economicidade e, principalmente, efetividade, caso contrário não atingiria os requisitos constitucionais do artigo 3º. Como explica Cristiano Kinchesck¹⁶:

A Constituição de 1988 adota como critério de equidade vertical a capacidade contributiva, mas [...] para ela não importa apenas se os impostos, considerados em si mesmos, são cobrados justamente, mas leva em consideração como serão os gastos públicos efetuados, pois tem por pressuposto que a redistribuição efetuada pelos retornos do mercado é insuficiente.

16 Ver KINCHESCKI, Cristiano. *Matriz tributária e progressividade na Constituição de 1988*. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

O ex-deputado constituinte em 1988, Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti (1948-2021) foi eleito governador de Pernambuco para o quadriênio 1990-1994. Político atuante, também foi prefeito e deputado federal. Durante a sua gestão, em 1992, na cidade de Maastricht, ocorreu a criação da Comunidade Europeia, um novo modelo de bloco político-econômico que viria substituir o antigo conceito de Estado-Nação¹⁷.

Joaquim Francisco rompeu com o presidente eleito pelo seu grupo político, Fernando Collor, que renunciou quando estava a ponto de sofrer um *impeachment* e foi substituído por Itamar Franco. Após deixar o governo, eleito deputado federal, foi relator da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada só em 2000, importante instrumento de controle no Brasil que, entre outros pontos, determina aos governos subnacionais um investimento mínimo em educação e saúde e limita o gasto com os servidores públicos.

Entre 1988 e 1993, as competências tributárias dos estados e municípios foram ampliadas, inclusive com um maior volume de transferências de receitas da União para os municípios. Porém o arcabouço foi

17 Originária do grupo BE-NE-LUX, criado no pós-guerra. Apenas em 1999 seria criada a “Zona do Euro”, nova moeda da Comunidade Europeia.

mal planejado, mostrando-se ineficiente já no final deste curto período. Houve um grande endividamento nas unidades federativas.

Ao assumir o poder, Itamar Franco empenhou-se em solucionar uma inflação altíssima e em recuperar a credibilidade dos mercados. Além de procurar realizar uma reforma econômica, convocou uma equipe de economistas que promoveram mudanças significativas no sistema monetário-cambial desindexando a economia. A esse conjunto de programas deu-se o nome de “Plano Real”. Em 1995, Miguel Arraes foi eleito pela terceira vez governador de Pernambuco, e Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda de Itamar, se elegeu para o primeiro dos seus dois mandatos na Presidência da República. Foi quando aconteceu um divisor de águas na Economia Política brasileira, alcançando tanto a União quanto as unidades subnacionais.

Com o calejado político alçado ao posto de chefe do executivo pernambucano, de 1995 a 1999, o seu neto Eduardo Campos assumiu a Secretaria da Fazenda promovendo um forte incremento no seu quadro funcional devido às necessidades dos controles do Projeto Fronteiras e das AREs, gerando um incremento de receitas

muito grande por intermédio da implantação da antecipação tributária, com ou sem substituição¹⁸.

Na sua gestão e dentro de uma demanda nacional por privatizações, em 18 de novembro de 1998, chegou a vez de o Bandepe passar pela desestatização, sendo adquirido pelo gigante neerlandês ABN AMRO. Houve, nos governos seguintes, uma década de significativas privatizações de grandes empresas nacionais e subnacionais, como CSN, Embraer, Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás e a Companhia Energética de Pernambuco (Celpe), que foi vendida a um consórcio liderado pelo grupo espanhol Iberdrola.

Pernambuco voltou-se para um problema cuja origem parecia estar na própria formação do Brasil como Estado, sem conseguir unificar suas unidades subnacionais e diversidades regionais em uma nação: a guerra fiscal. Seguindo o exemplo do vizinho estado do Ceará e em meio a uma intensificação da guerra fiscal com os estados mais industrializados do Sudeste, deu-se a criação do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe).

18 Trata-se de uma adoção de mecanismos de controle do princípio do destino estabelecida consensualmente pelo Confaz.

Ressurge mais fortemente, com o advento desse programa e dessas renúncias tributárias ou benefícios fiscais, uma figura já conhecida na história pernambucana: a guerra fiscal entre os entes federativos¹⁹.

Os benefícios fiscais atingem pessoas físicas e jurídicas, sendo o volume destinado a estes últimos bem maior. Como contrapartida para beneficiar uma grande parte da população mais necessitada, é de bom tom sempre instituir-se um sistema especial de tributação, com redução de carga tributária para uma cesta básica de produtos.

Para receber as transferências financeiras, com recursos federais, cada estado deveria instituir critérios próprios, e, em 2000, durante a administração de Jarbas Vasconcelos, Pernambuco optou por critérios socioambientais, criando o que ficou sendo chamado de “ICMS Verde” a partir de um modelo antes implantado no Estado do Paraná.

¹⁹ Além do bem e do mal que a concessão de benefícios fiscais, ou renúncias tributárias, possam representar, um estudo encomendado pelo Centro das Indústrias do Estado de Pernambuco (Ciepe) à Ceplan em 2023 — e que comentaremos mais detalhadamente a seguir — mostra que a reação dos estados nordestinos à hegemonia dos estados do Sul e Sudeste, com essa forma de “guerra fiscal”, foi benéfica para os seus PIBs. Ver CIEPE. *Efeitos econômicos das indústrias incentivadas com base no ICMS em Pernambuco*. Recife: Ceplan, 2023.

O objetivo era incentivar maiores investimentos por parte das prefeituras em obras como, por exemplo, aterros sanitários, substituindo os lixões, recompensando-as com um maior repasse. Como contrapartida, os estados foram obrigados a repassar 25% do total arrecadado do ICMS aos municípios. Desse percentual, três quartos são divididos com base no valor adicionado, que é quanto cada município contribui com a arrecadação. Com isso, quem tem maior atividade econômica recebe mais recursos. Os estados têm liberdade para legislar e criar critérios de repartição sobre o outro um quarto restante, repassados dentro do Índice de Participação dos Municípios (IPM) nos chamados “critérios socioambientais”.

Em 1998, Arraes perdeu a eleição e Jarbas Vasconcelos foi, então, eleito. No seu primeiro mandato, o acadêmico Jorge Jatobá substituiu Tânia Bacelar²⁰ à frente da Sefaz-PE. Porém, no seu segundo mandato, o então governador deu preferência a uma pessoa ligada ao controle dos gastos e das finanças, Maria José Briano. Nesse mesmo período, acompanhando a Receita Federal do Brasil, Pernambuco lançou um programa de Educação Fiscal.

²⁰ Os dois ex-secretários seriam integrados, posteriormente, a uma empresa de consultoria, a Ceplan.

PERNAMBUCO E OS PRIMEIROS GOVERNOS DE LUIZ INÁCIO "LULA" DA SILVA

Entre 2007 e 2014, Pernambuco foi governado por Eduardo Campos, em dois mandatos, intensificando o processo de modernização da Sefaz-PE. Importante salientar que todos os secretários da Sefaz-PE de 2007 a 2022 incorporaram em suas gestões essa tônica inicial. Campos se desincompatibilizou do cargo para se lançar candidato à Presidência da República pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), falecendo em acidente aéreo em 13 de agosto de 2014, em plena campanha.

Sua administração coincidiu com a sequência de mandatos consecutivos, no Governo Federal, de Luiz Inácio Lula da Silva, cujo alinhamento ideológico e político traria uma série de programas de modernização dos sistemas fisco-tributários no Brasil e também em Pernambuco. No âmbito federal, uma das medidas mais significativas foi tomada em 2007, com a criação da *Super-Receita*, resultado da fusão entre a Receita Federal do Brasil (RFB) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em continuidade ao processo de descentralização, o Governo Federal avançou na quebra da hegemonia da indústria automotiva sudestina e lançou um novo programa de incentivo às montadoras de automóveis e suas sistemistas, imediatamente replicado em Pernambuco na forma do Prodeauto (antes existia apenas a Ford no estado da Bahia); além de prover novos investimentos estruturadores no Porto de Suape.

Além disso, para cuidar do controle e da qualidade dos gastos públicos, criou-se uma Controladoria Geral com *status* de Secretaria Especial, na qual foi implantado o Portal da Transparência, um dos marcos da administração.

Quem assumiu de 2007 a 2010 como secretário da Fazenda, também vindo da área financeira, cada vez mais prestigiada, foi o novo secretário Djalmo Leão. Na sua administração foi sancionada uma Lei Orgânica da Administração Tributária. Na primeira gestão de Eduardo Campos, destacam-se novos projetos e obras estruturadoras apoiadas pelo Governo Federal, como a ferrovia Transnordestina, a Refinaria de Petróleo Abreu e Lima, a fábrica de hemoderivados Hemobrás e a recuperação da BR-101.

O Banco Central brasileiro foi blindado, o que satisfaz o

mercado financeiro, tanto o especulativo, quanto o produtivo; a grande exportação de *commodities*; e a queda dos juros internacionais. O Conselho Monetário Nacional fixou metas de inflação e relatórios obrigatórios para as previsões orçamentárias.

Em 2009, na cidade de Yekaterinburg, Rússia, reuniram-se quatro Estados-Nações ditos emergentes pela Economia-Mundo, os quais vão desafiar as economias políticas dos EUA e do bloco chamado de Comunidade Europeia. Antevendo essas mudanças, o economista-chefe do Goldman Sachs, o norte-americano Jim O'Neil, ainda em 2001, os havia denominado de BRIC²¹. Todos esses acontecimentos geraram um impacto direto na economia brasileira dos anos seguintes.

21 Bric é a sigla formada pelas iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China. Com a entrada da República Sul-Africana, acrescentou-se, posteriormente, a letra S, tornando-se Brics.

O GOVERNO DILMA E O DECLÍNIO DO PACTO FEDERATIVO EM PERNAMBUCO

Em 2010, o Brasil teve o maior crescimento do PIB desde 1991, chegando a 7,5% de elevação em relação ao ano anterior. O estado de Pernambuco viveu o auge do período de desenvolvimento iniciado no começo da década e cresceu ainda mais que o país, com um aumento de 9,3% do PIB. Com o apoio do presidente Lula, Dilma Rousseff se tornou a primeira mulher a assumir a presidência do Brasil.

Nas eleições de 2014, Paulo Câmara foi eleito governador de Pernambuco, mantendo a tradição de ex-secretários da Fazenda ocuparem o Palácio do Campo das Princesas. O Brasil fechou o ano com um crescimento tímido de 0,25% do PIB. Pernambuco também teve um baixo crescimento de

2,7%, mas foi superior ao do país. Era o prenúncio de uma nova crise, que levaria o país à recessão econômica e ao impeachment da presidente Rousseff em 2016.

O compartilhamento de recursos entre a União e o estado de Pernambuco ficou muito evidente com a implantação, em 2015, da Fiat Chrysler Automobile²² e suas sistemistas (hoje já são quase cinquenta). Foi necessária a intervenção do Governo Federal para retirar do Sul-Sudeste a prerrogativa de deter um parque industrial automotivo.

Também aconteceram em Pernambuco, com auxílio do Governo Federal, a primeira etapa da transposição do Rio São Francisco, a implantação do primeiro trem da Refinaria Abreu e Lima e a reestruturação do Porto de Suape. Posteriormente, em 2022-2023, a administração do pátio de *containers* do Porto de Suape, anteriormente exercida pela Tecon, recebeu um *international grade* com a chegada da Maersk, e o Governo Federal voltou a reeditar um novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente com novos investimentos feitos pela Petrobrás.

22 Hoje a holding chama-se Grupo Stellantis, após a incorporação do PSA e de outros grupos.

A CRISE PANDÊMICA E A DESORDEM TRIBUTÁRIA NA ECONOMIA-MUNDO: COMO AFETARAM PERNAMBUCO?

Após surgir no final de 2019 na China, um novo coronavírus se espalhou rapidamente por todo o mundo, provocando a pandemia batizada como Covid-19. Com a necessidade do isolamento social, as atividades econômicas foram paralisadas por meses e houve graves efeitos para a população pernambucana.

Entre 2019 e 2022, a Presidência da República foi conquistada por um grupo liderado por Jair Bolsonaro, um ex-integrante das Forças Armadas, trazendo de volta essa já tradicional presença na nossa história republicana.

A pandemia da Covid-19 causou estragos na economia do Brasil e do mundo em 2020. Embora a principal fonte de receita do estado continuasse a ser a arrecadação do ICMS, o governo federal também contribuiu para amenizar a situação, pois em segundo lugar já vieram os repasses da União, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), o que em Pernambuco representou cerca de 26% do total da receita corrente líquida.

Mesmo assim, de acordo com o *Balanco Geral do Estado de 2020*, a arrecadação do ICMS não conseguiu manter a trajetória de crescimento que vinha sendo observada nos últimos anos. O Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) registrou a menor elevação dos últimos cinco anos. O FPE apresentou queda de 4,2% na comparação com o ano anterior.

Os recursos dos programas de investimentos tiveram redução em quase 10%, já que a prioridade era o combate à pandemia da Covid-19. Mesmo com o resultado do FPE e ICMS, houve uma compensação com as transferências especiais da União — recursos do orçamento de enfrentamento à pandemia —, que aumentaram em 23,85%. Apesar do cenário adverso, Pernambuco conseguiu fechar o ano não apenas com um crescimento da receita, mas com a manutenção das despesas em um patamar inferior, graças à política de controle de gastos.

Segundo dados da Sefaz-PE²³, o ano de 2020 foi encerrado melhor do que começou, com o estado equilibrado e os indicadores fiscais cumpridos. O Produto Interno Bruto (PIB) terminou negativo, em -1,4%, em meio à crise sanitária. Mas o resultado foi bem melhor que o nacional (-4,1%). O estado vinha de uma recuperação lenta, após uma outra onda de crise, iniciada seis anos antes, com reflexos até 2019. No contexto internacional, 2014 foi um ano difícil para as economias emergentes.

23 Ver 130 anos da Secretaria da Fazenda - Recife: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, 2021.

Também em 2020, acompanhando o cenário global, temos um movimento chamado de Brexit, quando a Grã-Bretanha abandona, após um plebiscito, a Comunidade Europeia e a Zona do Euro. O PIB do Brasil, que tinha expectativa de crescimento de 2,5%, fechou em 0,25%. Já a inflação, medida pelo IPCA, subiu para 6,4%. A taxa Selic, referência básica de juros da economia brasileira, terminou o ano em 11,75%.

Entre trancos e barrancos Pernambuco atingiu o equilíbrio fiscal dinâmico, conquistando em maio de 2021 a CAPAG B²⁴ e ainda deflagrou um programa de investimentos, deixando o estado com uma grande capacidade de endividamento para as próximas administrações. O investimento previsto é de R\$ 3,7 bilhões, sendo R\$ 2,4

24 CAPAG é uma classificação de autossuficiência financeira. É como pode ser definida a conquista, em maio de 2021, do *investment grade*, certificação de capacidade de pagamento da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia. Também pode ser entendida como resultado da análise da capacidade de pagamento que apura a situação fiscal de estados e municípios que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. É supervisionada por órgãos de financiamento internacionais e intragovernamentais.

bilhões em operações de crédito e R\$ 1,3 bilhão em recursos próprios²⁵.

Um documento do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), tendo à frente Décio Padilha, então secretário da Fazenda de Pernambuco, foi entregue ao congresso nacional subscrito pelos 27 secretários e pelos 27 governadores. Um acordo histórico selado entre os estados, que discutiam o tema desde 1995 e jamais haviam chegado a um consenso. Os principais eixos propostos são a simplificação e padronização da legislação tributária, o fim da guerra fiscal, a criação de fundos de compensação e o combate ao princípio da regressividade.

Objetivando otimizar ainda mais o controle de gastos, estabeleceu-se uma área no núcleo de gestão do governo que monitora todas as despesas, desde a liberação orçamentária até a execução da programação financeira. É a Câmara de Programação Financeira (CPF), instituída pela Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009. Presidida pelo secretário da Fazenda, tem entre os seus integrantes secretarias como, por exemplo, a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secre-

25 Fonte: 130 anos da Secretaria da Fazenda - Recife: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, 2021.

taria de Administração. A principal tarefa dessa câmara é, principalmente, controlar e acompanhar a poupança corrente que relaciona o crescimento das receitas comparando-o com o das despesas. Para se alcançar a CAPAG A, as despesas têm que ser menores do que 90% das receitas.

Em 2020, o governo Jair Bolsonaro fez propostas alterando as emendas que estão no Congresso. Foram incluídas mudanças no Imposto de Renda, dentro da PEC 45, na Câmara dos Deputados. No Senado, a proposta foi de inclusão da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) na PEC 110, substituindo o PIS/Pasep e a Cofins. A PEC 110 foi a que mais avançou e recebeu as sugestões dos secretários estaduais de Fazenda.

Pernambuco tem hoje diversos polos industriais: polo automotivo, polo farmoquímico, estaleiro, petroquímica e grandes indústrias de alimentos. No segmento industrial, o Produto Interno Bruto (PIB), que corresponde à soma de todas as riquezas produzidas no estado, alcançou a soma de R\$ 32,4 bilhões em 2019, segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Não é exagero afirmar que não seria possível atingir essa marca sem o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe). É o principal mecanismo de atração de investimentos com base em incentivos fiscais e que tem o setor industrial como prioridade. Somente entre 2007 e 2020, foram incentivados 1.886 projetos, totalizando investimentos de R\$ 24,7 bilhões, com a geração estimada de 100 mil empregos.

Essas ferramentas fisco-tributárias são utilizadas para compensar desvantagens competitivas regionais históricas e auxiliam enormemente na desconcentração das atividades econômicas em Pernambuco, para além da Região Metropolitana do Recife. A consultoria ainda identificou que as exportações da indústria de transformação em Pernambuco, entre 2007 e 2022, representaram mais de 90,0% do seu total, graças a um crescimento de 229%, ultrapassando com bastante folga o setor sucroalcooleiro.

Além das indústrias, o Prodepe também é direcionado às centrais de distribuição e importadores atacadistas. Na sua criação, em 1995, tinha por base um incentivo financeiro. A empresa pagava o imposto como se fosse um financiamento. Quatro anos depois, o Prodepe foi aperfeiçoado e a Lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, alterou o incentivo de financeiro para fiscal. Sua base passou a ser a concessão de crédito presumido — desconto no ICMS devido. Essa evolução foi uma forma mais moderna encontrada pelo governo para incentivar os empreendimentos e levar investimentos para o interior do estado. Pernambuco viveu, no início do segundo semestre de 2021, mais um momento decisivo. Atingiu o menor grau de endividamento dos últimos 22 anos (40%)²⁶.

Nas eleições de 2022, depois de 16 anos na gestão estadual do PSB em Pernambuco, houve uma mudança de campo político, tendo os cidadãos de Pernambuco escolhido Raquel Lyra (PSDB) para governá-los a partir de 2023. Quanto ao novo secretário de Fazenda do Governo Raquel Lyra, Wilson José de Paula, não pertencente aos quadros próprios, segue uma tradição iniciada por Eduardo Campos, talvez em busca de novos ideários para a Sefaz-PE ou mesmo pela ausência de quadros, uma vez que alguns dos mais experientes buscaram a aposentação ou migraram para a iniciativa privada. O certo é que o grau de renovação, através de concursos, vem deixando esta secretaria ansiosa por novos recursos humanos.

Em Pernambuco uma nova percepção talvez esteja surgindo, principalmente na implantação de projetos estruturadores: o compartilhamento entre unidades subnacionais, fortalecendo o Pacto Federativo, como a conclusão da ferrovia Transnordestina, envolvendo Ceará, Pernambuco e Piauí ou os

²⁶ Fonte: 130 anos da Secretaria da Fazenda - Recife: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, 2021.

consórcios intermunicipais (talvez até interestaduais) com relação à correta destinação dos resíduos urbanos e à formação de aterros sanitários.

O segmento de geração de energias de base eólica e fotovoltaica alcançará a região Nordeste como um todo, e o operador nacional compartilhará cada vez mais energia agora com o fluxo maior no sentido Nordeste-Sudeste. O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável-Consórcio Nordeste, fundado pelos estados nordestinos para atender às necessidades da pandemia, ao reduzir os gastos pela sua escalabilidade, está prosperando e, espera-se, definindo regras fisco-tributárias integradoras para atender aos seus sistemas. Que todas as inovações e iniciativas em curso possam contribuir para o desenvolvimento de nosso estado.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do direito tributário em Pernambuco é um campo fascinante que nos permite compreender não apenas a evolução das práticas fiscais no estado, mas também sua influência no cenário tributário nacional. Ao longo das páginas deste livro, exploramos as diferentes eras e mudanças que moldaram o sistema tributário pernambucano, desde os tempos coloniais até os dias de hoje.

Durante a era colonial, Pernambuco desempenhou um papel central na economia do Brasil, sendo um importante polo de produção de açúcar. Isso se refletiu nas práticas tributárias da época, com impostos voltados principalmente para o setor açucareiro. À medida que o Brasil avançava para a independência, novos desafios surgiram, levando a uma reconfiguração do sistema tributário do estado. Ao longo do século XIX, passou-se pela cultura centralizadora do Império brasileiro, das velhas províncias e sua pouca autonomia administrativo-financeira.

Com a chegada da República e a tentativa de estabelecer o Pacto Federativo numa cultura oligárquica, os desafios foram inúmeros: as “guerras fiscais”, as tensões nas divisas interestaduais, as acomodações políticas e a expansão da rede fazendária em Pernambuco. Nesses termos, ao longo do século XX, Pernambuco experimentou uma série de transformações econômicas e políticas que tiveram impacto direto no direito tributário. A industrialização, o crescimento urbano e as mudanças sociais levaram a ajustes nas políticas fiscais para atender às demandas de uma sociedade em evolução.

Este livro também aborda como as peculiaridades históricas de Pernambuco influenciaram o sistema tributário nacional. As lutas por autonomia fiscal, as particularidades regionais e as contribuições intelectuais de juristas pernambucanos tiveram um impacto duradouro no desenvolvimento do direito tributário no Brasil como um todo. No cenário atual, enfrentamos desafios complexos no campo tributário em Pernambuco, como a busca por maior eficiência, equidade e transparência no sistema fiscal. As considerações finais deste livro nos convidam a refletir sobre como a história tributária do estado pode nos fornecer lições valiosas para abordar esses desafios contemporâneos.

A pesquisa e o estudo da história do direito tributário em Pernambuco são fundamentais não apenas para compreendermos o passado, mas também para orientar o futuro. Convidamos os leitores a continuarem explorando este campo, a participarem do debate e a contribuírem para o enriquecimento do conhecimento sobre a história e o direito tributário em Pernambuco e no Brasil como um todo.

Nestas últimas páginas, nos permitimos uma breve digressão para pensar os dias que virão, da Reforma Tributária de 2023 em diante. Longe de qualquer exercício de adivinhação, nos voltamos para uma Nova Economia Política e as suas contri-

buições para os anos que se seguirão. Evaldo Cabral de Mello já antecipava que o Brasil, antes de ser uma nação, foi obrigado a tornar-se um Estado⁰¹.

Podemos perceber que os valores morais da economia política brasileira, ao longo da sua história e formação, formam a sua matriz fisco-tributária, a qual também tem sua própria historicidade. A título de comparação, os Estados Unidos da América se formaram, a princípio, a partir de uma confederação e, posteriormente, entre 1787 e 1789, tornaram-se uma federação dual a partir dos governos municipais⁰². O Brasil ainda é, segundo Fabrício Oliveira, “um pêndulo em busca de um pouso”, ficando entre os modelos federativos cooperativos e competitivos.

Também é relevante destacar que, a despeito de já estar presente desde a Constituição de 1824, no artigo 179, o direito à propriedade, este, de fato,

01 Ver MELLO, Evaldo Cabral de. *A outra Independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34, 2014; e *Um imenso Portugal: História e historiografia*. São Paulo: Editora 34, 2002.

02 Ver OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

demorou a ser permitido à população afrodescendente, não permitindo a ela participar da economia política, seja como proprietários ou rentistas, evitando os novos valores burgueses e apegando-se ao modelo fisiocrático de uma economia política tipicamente agrária. Citando Tollenare e Moniz Bandeira, Evaldo Cabral de Mello também caracterizou que as hesitações constitucionais da junta governativa do Recife, ainda em 1817, não seguiram o modelo norte-americano com relação à segurança externa, além de não saberem como incorporar elementos de cidadania à população negra já livre.

Esse reflexo pode ser acompanhado na historicidade do consumo de alimentos pela população brasileira em geral, o que hoje chamamos de “cesta básica”. Essas mercadorias são sempre tributadas de forma regressiva e indireta, pesando de forma desigual na carga tributária das pessoas físicas. A base estruturadora da nossa matriz fisco-tributária, além de incorporar pilares do capitalismo histórico, como o racismo, foi formada “entre golpes”, tendo sofrido transformações mais profundas nos governos autoritários de Getúlio Vargas e da ditadura militar, tendo como elemento de ligação as correntes de pensamento da própria Fundação Getúlio Vargas (FGV), na pesquisa de Eugênio Gudín e de seus predecessores.

A Nova Economia Política é uma corrente que tenta conciliar as teorias neoclássicas com o pensamento contemporâneo, equilibrando as importâncias de Estado e Mercado, através do resgate das chamadas “instituições”.

Apenas com lideranças fortes, oriundas de instituições competentes, podemos gerar regras claras, atingindo uma maior eficiência, produtividade e a efetividade presente nas ações inclusivas do Estado quanto a equidade e redistribuição de recursos. Valcir Gassen detalha que um dos mais graves problemas dos sistemas fisco-tributários brasileiros no que toca aos tributos recai mais fortemente sobre os de consumo, notadamente indiretos⁰³.

A não prevalência do princípio do destino, o custo cada vez maior do orçamento com pessoal e com a manutenção de 27 diferentes regulamentos fisco-tributários nas unidades subnacionais (sem esquecer os municípios), além de diversas outras permanências do pacto oligárquico na forma de evasões (sonegações) e elisões, tributárias e fiscais, prejudicam a formação de um verdadeiro pacto federativo.

03 Ver GASSEN, Valcir. *Tributação na origem e no destino: tributos sobre o consumo e processos de integração econômica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Também existem fortes preocupações com a não-regressividade da matriz tributária brasileira com relação à aplicação mais justa do Princípio da Capacidade Contributiva.

No primeiro semestre de 2023 foram discutidas apenas as regras da tributação do consumo, IBS e BRS, notadamente da tributação indireta, cujas regras e ajustes serão definidos nos próximos 10 anos. Provavelmente, no segundo semestre serão discutidos os aspectos da tributação direta, envolvendo a renda, o patrimônio e as contribuições sociais e previdenciárias.

A despeito da ainda forte presença do poderio norte-americano na Economia-Mundo atuando em conjunto com a Comunidade Europeia, a sua hegemonia parece estar acabando, senão diminuindo a olhos vistos, diante da presença do bloco político-econômico conhecido como Brics, sob a liderança da China. Em 2022 o PIB global representou cerca de 101,6 trilhões de dólares americanos, com a participação dos integrantes do Brics ultrapassando os 35,0%, enquanto a do G7 decresceu, respondendo por apenas 30,0%, ficando o restante partilhado pelas diversas nações e composições político-econômicas.⁰⁴

Com o advento da Inteligência Artificial e da internet, um novo canal de distribuição acelerou e unificou o que antes estava segmentado em recursos materiais e imateriais, como conhecimento, propriamente de indústria, comércio e serviços. O que podemos esperar dos novos modos de produção chamados de 4.0 ou 5.0?

Novas tecnologias continuam surgindo, como o PIX, lançado pelo Banco Central do Brasil e o *open banking*, com os contribuintes e usuários dos sistemas financeiros e tributários podendo compartilhar e sistematizar os seus dados de forma padronizada.

Será que a nova reforma tributária já veio com um prazo de validade: 2032? Percebemos então que, provavelmente, a principal luta dos gestores

04 Fonte: Banco Mundial.

de uma máquina fisco-tributária é contra a sua própria obsolescência. Faz-se necessário compartilhar ao máximo seus recursos materiais e imateriais, com outras subunidades nacionais e com o Governo Federal, inclusive no que toca ao planejamento estratégico conjunto para a redução dos custos de transação no Brasil.

Os promotores das políticas fisco-tributárias em Pernambuco devem estar atentos a estas evoluções. Quais serão os novos modos de produção que os substituirão? Para onde caminham os valores morais das economias políticas, nacional e subnacionais, local e globalmente? A tão almejada progressividade será incorporada, na prática, aos decretos-leis que vão recepcionar os produtos dessas reformas constitucionais? Como compartilhar recursos diante dos novos blocos político-econômicos em transição desde o antigo modelo de Estados-Nações?

Quem viver verá!

LINHA DO TEMPO TRIBUTOS EM PERNAMBUCO (1549 A 2023)

1549

Chegada do governador-geral, Tomé de Sousa, trazendo um provedor-mor para organizar a administração fisco-tributária.

1577

Entrou em vigor um novo “Regime dos Dízimos”, devido à baixa arrecadação.

1591, 1603 e 1605

Sob administração da Coroa espanhola desde 1581, Pernambuco tem seu comércio restringido às naus portuguesas e espanholas, ou de outras nações, desde que licenciadas. A partir de 1605, foi proibida a atracação de navios ingleses e dos Países Baixos. Essa proibição só seria retirada em 1808, com a abertura dos portos.

1605

Pernambucanos e baianos passam a recolher uma contribuição chamada de “Imposição dos Vinhos”, cuja finalidade é financiar obras públicas, cobrança essa que será continuada até 1661.

Baixado o “Regimento do Pau-brasil”, em função das perdas provocadas pelo descuido nessa atividade.

1630

A Companhia das Índias Ocidentais ocupam o Recife, transformando-o na sede do Brasil Holandês.

1640

Fim da União Ibérica. Portugal retoma sua independência frente à Espanha após 60 anos.

1641

Instituído em terras brasílicas a figura do subsídio, um tributo extraordinário aduaneiro sobre mercadorias importadas ou de consumo, quando de produção interna.

1659

Passa a ser cobrado em Pernambuco o “Subsídio das Carnes”, com contrato de arrecadação por três anos.

1662

Instituído pela primeira vez em terras coloniais um imposto indireto chamado de “Papel Selado”.

1681

Estabelecido o “Subsídio das Aguardentes do Reino e das Ilhas”, com valores fixos de \$800 (oitocentos réis) por barril e de 3\$000 (três mil réis) por pipa, o qual perdurará até 1790.

1728

Determinado que se pague na alfândega do Rio de Janeiro dízimo referente às cantarias vindas do Reino e louças procedentes de Pernambuco ou da Bahia.

1735

Ordem Régia determina que as “Capas” (emolumento cobrado sobre as embalagens das mercadorias enfardadas), sejam divididas entre o guarda, o porteiro e o escrivão que as abrirem.

1761

Criado em Portugal, pelo futuro Marquês de Pombal, o Real Erário ou Erário Régio.

1772

Instituído o “Subsídio Literário”, uma contribuição extraordinária, com a finalidade de financiar as escolas públicas em função da expulsão dos jesuítas.

1797

Retorno da venda do papel selado, sempre como monopólio terceirizado da Coroa portuguesa.

1803

Instituído um imposto sobre botequins e tabernas.

1808

Abertura dos portos brasileiros às embarcações das nações aliadas. Pela Carta Régia ficou estabelecida a cobrança de uma alíquota de 20%, mais um donativo de 4% (carga tributária total de 24%). Criada a *Décima*, incidindo sobre prédios urbanos situados nas cidades e vilas e nos *lugares notáveis*.

1809

Renovado alvará Régio concede um privilégio para as fábricas (edificações apenas) dos engenhos de açúcar e suas respectivas lavouras não poderem ser executadas, integralmente, se estiverem funcionando regularmente. A execução incidirá sobre apenas um terço dos rendimentos. Evita-se a bitributação sobre mercadorias anteriormente tributadas em Lisboa ou na cidade do Porto.

1810

É firmado um Tratado de Comércio e Navegação, estabelecendo condições desiguais para importações realizadas por ingleses que teriam alíquota privilegiada de 15%, enquanto os produtos portugueses pagariam 16% e os de outras nações, 24%.

1811

Adotada uma taxa de armazenagem nas alfândegas. Restringe-se a importação de mercadorias oriundas da Ásia aos navios portugueses.

1812

As mercadorias de produção britânica, baldeadas ou reexportadas, pagam 4% pela avaliação da pauta, mais as despesas de guarda e de armazenagem; as de outros países pagam 5%, mais despesas de armazenagem e guarda. Os secos podem permanecer nos armazéns alfandegários por no máximo dois anos, enquanto os molhados, apenas seis meses.

1813

Fica instituído o imposto sobre “seges, lojas e embarcações”.

1815

Elevação do Brasil ao *status* de Reino Unido a Portugal e Algarves.

1817

Revolução Pernambucana de 1817. Pernambuco torna-se um país por 75 dias.

1820

Revolução do Porto.

1821

Eclode em Goiana um movimento que defende a realização de eleições para formar uma junta governativa para a província. Em 26 de outubro, foi eleita uma Junta Governativa presidida pelo comerciante Gervásio Pires Ferreira.

1822

É proclamada a independência do Brasil.

1823

Em 12 de novembro, o imperador Pedro I fecha a Assembleia Constituinte por discordar dos limites que os deputados queriam colocar ao seu poder como monarca.

1824

Acontece a Confederação do Equador. Trata-se de um movimento republicano que conclama os brasileiros a formarem uma nação verdadeiramente constitucionalista e federativa.

1833

Decretada Lei que cria o planejamento orçamentário do Brasil, fixando receita e despesa para 1834-1835, extensivo às unidades mediante o estabelecimento de despesas e receitas gerais e provinciais.

Extinção do imposto sobre a garapa, a bebida das pessoas escravizadas, que era cobrado desde 1727.

1843

Dobra o valor do imposto das lojas em Pernambuco, instituído em 1812, podendo chegar a 40\$000 (quarenta mil réis).

1844

Instituição de um regulamento aduaneiro detalhado com alíquotas entre 2% e 60% nas alfândegas, inclusive em Pernambuco.

1851

Surge o atual Banco do Brasil.

1867

Fortalecido o Regimento das Alfândegas, separando o controle dos tributos do comércio exterior, mais importante na época, dos tributos sobre consumo interno, rendas e propriedades.

Passa a ser cobrado em Pernambuco um tributo anual, sobre habitações, com alíquota de 3% e não inferior a 180\$000 (cento e oitenta mil réis). O imposto do selo foi reajustado para cobrir as despesas da guerra contra o Paraguai, instituiu-se um imposto sobre os vencimentos dos funcionários públicos, civis e militares.

1869

Instituído um novo imposto sobre transferência de bens móveis, imóveis e semoventes, substituindo vários outros.

1888

Regulamentado o imposto sobre indústrias e profissões. Em 13 de maio foi “abolida” a escravidão no Brasil.

1889

Em 15 de novembro, um golpe militar no Rio de Janeiro derruba a monarquia e estabelece uma república no Brasil.

1891

Promulgação da segunda Constituição Federal. Pernambuco, agora um ente federado de uma república, promulga a sua em 14 de novembro.

1922

Criação do Imposto de Renda.

1930

Ocorre a Revolução de 1930.

1932

Vedado a qualquer tributação sobre o comércio entre as unidades subnacionais. Estados e municípios não podiam tributar sobre “exportações” de outros entes federativos.

1934

Promulgada, em 16 de julho, a terceira Constituição Federal.

1935

Entre 23 e 27 de novembro, ocorreu em Natal, Recife e Rio de Janeiro um movimento armado que ficou conhecido como Intentona Comunista.

1937

Em 10 de novembro, Getúlio Vargas decreta o Estado Novo e decreta nova Constituição Federal.

1939

A União uniformiza os procedimentos normativos para uma contabilidade pública. Iniciada a Segunda Guerra Mundial.

1940

Aperfeiçoadas as normas do ano anterior, conceituando os tributos em impostos e taxas e classificando as receitas como: tributárias, patrimoniais, industriais e diversas.

1941

Criado o salário-mínimo em todos os entes federativos.

1945

Criada uma tabela que classifica todos os produtos, nacionais e estrangeiros. Chega ao fim a Segunda Guerra Mundial.

1946

Promulgada a Constituição Federal de 1946, a quinta da nossa história.

1964

Conflagrada a Ditadura Civil-Militar que durou até 1985.

Sancionadas as Normas Gerais de Direito Financeiro para regulamentar e controlar balanços e orçamentos da União e das unidades subnacionais. Um novo tipo de tributo foi criado: as *Contribuições de Melhoria*.

Alterada a Lei do Imposto sobre o Consumo, instituindo a modalidade de valor agregado por produto, o sistema de débito-crédito.

1965

Promulgada a Emenda Constitucional 18/65, criando pela primeira vez no Brasil algo semelhante a um sistema fisco-tributário.

O IVC é substituído pelo ICM.

1966

Instituição do Código Tributário Nacional (CTN), que regulamentou o sistema fisco-tributário.

1967

Entra em vigor a sexta Constituição Federal. Ela acolheu o CTN e todas as resoluções da EC 18/65. Foi criada uma escola para treinamento do quadro fazendário federal.

1968

Criada a Receita Federal do Brasil, unificando regulamentação aduaneira e de comércio exterior com a regulamentação do Imposto de Renda e outros tributos nacionais.

1975

Criado o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

1988

Promulgada a sétima Constituição Federal, estabelecendo as competências para tributação nos estados e Distrito Federal.

Com a inclusão dos serviços em sua base de incidência o ICM vira ICMS.

1994

Criado o Plano Real estabiliza uma inflação que já durava mais de uma década.

1995

A Sefaz-PE lança o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe).

2000

Sancionada, em 4 de maio, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2008

A Sefaz-PE ativou o e-Fisco, sistema integrador das áreas fisco-financeira e tributária, além dos serviços administrativos.

2015

Atualizadas regras de concessão de incentivos fiscais para a indústria automotiva.

2016

Publicada a nova Lei do ICMS em Pernambuco, com o nº 15.730. Um novo regulamento do ICMS a recepciona, no ano seguinte, através do decreto nº 44.650/2017.

2018

A Sefaz-PE inicia tratativas para integrar o seu sistema de comércio exterior.

2020

Início da pandemia da Covid-19.

2021

A estrutura republicana da Sefaz-PE completa 130 anos. Segundo publicação lançada para comemorar o evento, Pernambuco atinge o CAPAG-B.

2023

Iniciado o processo para a realização da esperada e necessária Reforma Tributária.



BIBLIOGRAFIA

130 anos da Secretaria da Fazenda - Recife: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, 2021.

AIDAR, Bruno; SLEMIAN, Andréa; LOPES, José Reinaldo de Lima (Org.). *Dicionário histórico de conceitos jurídico-econômicos (Brasil, séculos XVIII-XIX)*. Vol. I e II. 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2020.

AIDAR, Bruno. *A vereda dos tratos*: fiscalidade e poder na capitania de São Paulo, 1723-1807. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

_____. *A tessitura do fisco* – A política ilustrada de D. Rodrigo de Souza Coutinho e a administração fiscal da capitania de São Paulo, 1797-1803. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

AMED, Fernando José (Org.). *História dos tributos no Brasil*. São Paulo: Sinafresp, 2000.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Secretaria da Fazenda*: um século de história. Recife: Sefaz-PE, 1991.

ARAÚJO, Jeaneth Xavier de. Celebrar os grandes: os casamentos monárquicos portugueses e a mobilização de recursos na capitania de Minas Gerais. In: *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História da ANPUH*, São Paulo, 2011.

ARRECHE, Marta. Quem taxa e quem gasta. *Revista de Sociologia e Política*. Nº 24: 69-85, jun. 2005.

ARRUDA, José J. de Andrade. O sentido da colônia, revisitando a crise do Antigo Sistema Colonial. In: TENGARRINHA, José. (Org.). *História de Portugal*. São Paulo: Unesp, Edusc, Instituto Camões, 2000.

BALEEIRO, Aliomar. *1891*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BALTAR, Antônio Bezerra. Arquitetura e Tradição. *Boletim do Porto e da Cidade do Recife*, out-dez, 1941, nº 2.

BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. São Paulo: Ed. Lejus, 1999.

CANCELLI, Elizabeth. *O mundo da violência*: repressão e estado policial na Era Vargas (1930-1945). Tese (Doutorado em História). Instituto de Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1991.

CARTAXO, Maria de Fátima P. de Mello. O papel do BID na modernização da gestão pública brasileira: uma análise do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados (Pnafe) e do Distrito Federal. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, nov. 2004.

CAVALCANTI, Paulo. *O caso eu conto como o caso foi*: da Coluna Prestes à queda de Arraes: memórias. São Paulo: Alfa Omega, 1978.

CIEPE. *Efeitos econômicos das indústrias incentivadas com base no ICMS em Pernambuco*. Recife: Ceplan, 2023.

COSTA, Wilma Peres. *Cidadãos e contribuintes*. 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2020.

DEVEZA, Guilherme. Política tributária no Brasil imperial. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*. 2ª edição. São Paulo: Difel, 1974, tomo II, volume 4, pp. 60-84.

DOBB, Maurice. *Teorias do valor e distribuição desde Adam Smith*. Lisboa (Vila da Feira): Presença, 1977.

ENHARO, Alcir. *A Sacralização da Política*. Campinas: Papirus, 1986.

FERREIRA, Leticia dos Santos. *É pedido, não é tributo*. O donativo para o casamento de Catarina de Bragança e a Paz de Holanda (Portugal e Brasil c. 1660–c. 1725). Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

FRAGOSO, João. Potentados coloniais e circuitos imperiais: notas sobre uma nobreza da terra, supracapitanias, no setecentos. In: MONTEIRO, Nuno; CARDIM, Pedro; CUNHA, Mafalda Soares da (Orgs.). *Optima Pars*: elites ibero-americanas do Antigo Regime. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

FRANCO, Gustavo H. B.; LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia da primeira República. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). *A abertura para o mundo*: Vol. 3. Rio de Janeiro: Objetiva Editora, 2012.

FURTADO, Celso. *Prefácio à nova economia política*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GASSEN, Valcir. *Tributação na origem e destino*: Tributos sobre o consumo e processos de integração econômica. São Paulo: Saraiva, 2013.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.

HESPANHA, António Manuel. *História das instituições, épocas medieval e moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.

_____. *Às vésperas do Leviatã*. Instituições e poder político. Portugal – séc. XVII. Coimbra: Almedina, 1994.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

KINCHESCKI, Cristiano. *Matriz tributária e progressividade na Constituição de 1988*. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

KON, Anita. *Nova economia política dos serviços*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

LEAL, Víctor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o Regime Representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LISBOA, Breno Almeida Vaz. Poder local e arrecadação de impostos na América portuguesa: a administração de contratos pela câmara municipal de Olinda (1690-1727). *Revista História*, Rio de Janeiro, ano 5, vol. 1, n. 1, 2014.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.

MEDEIROS, Tarcizio Dinoá Medeiros. *Tributos e sua administração no Brasil (1500-2010)*. Brasília: Academia de Letras de Brasília, 2017.

MEDEIROS, Tarcizio Dinoá; GODOY, José Eduardo Pimentel de (org.). *Tributos, obrigações e penalidades pecuniárias de Portugal antigo*. Brasília: Esaf, 1983.

MELLO, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1984.

_____. *A fronda dos mazombos*: nobres contras mascates, Pernambuco 1666-1715. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. *O negócio do Brasil*: Portugal, os Países Baixos e o Nordeste: 1641-1669. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.

_____. *Um imenso Portugal*: história e historiografia. São Paulo: Editora 34, 2002.

_____. *A outra Independência*: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824: São Paulo: Editora 34, 2014.

MELLO, José Antônio Gonsalves de. Nobres e mascates na câmara do Recife (1713-1738). *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*. Recife: 1981, v. LIII.

_____. A finta para o casamento da rainha da Grã-Bretanha e Paz de Holanda (1664-1666). *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*, Recife, v. LIV, 1981.

MENEZES, Mozart V. de. *Colonialismo em ação*: fiscalismo, economia e sociedade na Paraíba (1647-1755). Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

MENDONÇA, Sonia R. O Convênio de Taubaté e a Agricultura Fluminense. *G&DR*. Taubaté, v.4, n.3, pp.83-104.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A desordem mundial*: o espectro da total dominação. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

MONTENEGRO, Antônio Torres. *História oral e memória*: a cultura popular revisitada. São Paulo: Ed. Contexto, 2010.

MORAIS, Ana Lunara da Silva. A família Rego Barros: uma centúria na provedoria da Fazenda Real de Pernambuco, Brasil (1675-1770). *Topoi*. Rio de Janeiro, jan./abr. 2023, v. 24, n. 52, pp. 7-30.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *A genealogia da moral*. São Paulo: Lafonte, 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil*: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contra Corrente, 2020.

PEREIRA DA COSTA, Francisco Augusto. *Anais Pernambucanos*. 2ª ed. Recife: Secretaria de Turismo, Cultura e Esportes, Fundarpe, Diretoria de Assuntos Culturais, 1983.

PORTO, José Antônio da Costa. *Os tempos da República Velha*. Recife: Fundarpe, 1986.

RAWLS, John. *Conferências sobre a história da filosofia política*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SÁ, Antônio Lopes de. *História geral e das doutrinas da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1997.

SALOMÃO, Ivan Colangelo (Org.) *Os homens do cofre*: o que pensavam os ministros da fazenda do Brasil republicano (1889-1985). São Paulo: Unesp, 2021.

SILVA, Clarissa Costa Carvalho. *Nos labirintos da governança*. A Administração Fazendária na capitania de Pernambuco (1755-1777). Dissertação (Mestrado em História). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. *Dom João V*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2009.

SOUZA, George. F. Cabral. de. *Tratos e mofatras*: o grupo mercantil do Recife colonial. Recife: Editora da UFPE, 2012.

_____. *Elites e exercício de poder no Brasil colonial*: a Câmara Municipal do Recife (1710-1822). Recife: Editora Universitária da UFPE, 2015.

SOUZA, Felipe Azevedo; CASTELUCCI, Aldrin. À margem dos grandes esquemas: o associativismo político-eleitoral dos trabalhadores de Pernambuco e da Bahia na Primeira República. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 35, n° 75, p.6-25, Janeiro-Abril 2022.

TIPKE, Klaus. *Moral tributária do Estado e dos contribuintes*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão n° 405, 1996.

VILAR, Pierre. *Ouro e Moeda na História (1450-1920)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1908.

ZILVETI, Fernando Aurelio. *A evolução histórica da teoria da tributação*: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2017.

FONTES MANUSCRITAS E IMPRESSAS

Biblioteca Nacional

Documentos Históricos da Biblioteca Nacional, vol. 4, pp. 97-100.

Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 10 de agosto de 1891 pelo Vice-Governador Des. José Antônio Corrêa da Silva. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria, 1891.

Mensagem dirigida pelo Governador Dr. Alexandre José Barbosa Lima ao Congresso do Estado de Pernambuco em 6 de março de 1893. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria & Filhos, 1893.

Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 6 de março de 1898 pelo Governador Dr. Joaquim Corrêa de Araújo. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria & Filhos, 1898.

Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo do Estado em 6 de março de 1898 pelo Governador Dr. Joaquim Corrêa de Araújo. Recife: Typ. de Manoel Figueiroa de Faria & Filhos, 1899.

Mensagem do Exmo. Sr. Dr. Herculano Bandeira de Mello, governador do Estado de Pernambuco ao Congresso Legislativo do Estado. Recife: Typ. do Diário de Pernambuco, 1909.

Arquivo Nacional/Fundo da Secretaria da Presidência da República
Processo n° 10787/42

Processo n° 34480

Arquivo Histórico Ultramarino de Lisboa

Papéis avulsos – Capitania de Pernambuco

Cx. 8, D. 742.

Cx. 9, D. 890.

Cx. 11, D. 1060.

Cx. 25, D. 2251.

Cx. 38, D. 3454.

Cx. 43, D. 3852.

Cx. 44, D. 3940.

Cx. 67, D. 5685.

Cx. 70, D. 5949.

Cx. 72, D. 6032, 6061.

Cx. 80, D. 6689.

Cx. 81, D. 6701.

Cx. 149, D. 10848.

Cx. 174, D. 12201.

Cx. 189, D. 13077.

Código 261, fl. 293.

Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano
Livro de Registros da Câmara Municipal do Recife (1720-1808), fls. 276-277, 279v, 279v-280.

Livro de Atas e Acordos da Câmara Municipal do Recife, n° 3, fl. 99.

Jornais e Periódicos

Diário de Pernambuco nas edições de 16/11/1889; 28/05/1890; 26/02/1891; 23/06/1940.

Jornal do Recife nas edições de 11/06/1901; 04/03/1902; 12/04/1908; 12/08/1905; 29/05/1920; 10/08/1920.

A Província na edição de 31/01/1901.

SOBRE OS AUTORES

GEORGE CABRAL

Professor de História da UFPE. Coordenador do Programa de Pós-graduação em História da UFPE. Doutor em História pela Universidade de Salamanca (2007). Realizou estágio Pós-doutoral na Sorbonne Université, em Paris (2014-2015). Sócio do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano e membro da Academia Pernambucana de Letras. Sócio correspondente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Acadêmico honorário da Academia Portuguesa da História. É autor, co-autor ou organizador de 15 livros. Podemos destacar o livro *1817: uma história em objetos* (2021), em parceria com Dirceu Marroquim e Betânia Correa de Araújo; e a organização do livro *Pernambuco na independência do Brasil: olhares do nosso tempo* (2022), no âmbito da coleção Pernambuco na Independência, 1822-2022. Recebeu em 2013 o Prêmio Amaro Quintas de História de Pernambuco pelo livro *Tratos & Mofatras: o grupo mercantil do Recife colonial (c. 1654 – c. 1759)*, publicado em 2012. Voltou a receber o Prêmio Amaro Quintas em 2017, pelo livro *Elites e exercício de poder no Brasil colonial: a Câmara Municipal do Recife (1710 – 1822)*, publicado em 2015.

DIRCEU MARROQUIM

Professor na graduação no Departamento de Fundamentos Sócio Filosóficos da Educação da UFPE, possui Licenciatura Plena em História pela Universidade Federal Rural de Pernambuco, mestrado em Programa de Pós-graduação em História pela Universidade Federal de Pernambuco (2015). É Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo e foi PhD Research Fellow na Universidade de Yale (2020), na Yale Divinity School, atuando na área de História das Religiões e das práticas religiosas. Atuou na gestão pública como Gerente do Patrimônio Cultural Imaterial da cidade do Recife, na Secretaria de Planejamento Urbano e Gerente Geral de Articulação Institucional na Secretaria de Cultura do Recife. Sócio Efetivo do Instituto Arqueológico Histórico e Geográfico Pernambucano. É autor e organizador de diversos livros, dentre eles: *1817: uma história em objetos*, em parceria com George Cabral e Betânia Correa de Araújo, publicado em 2021 pelo Instituto Arqueológico; *Assembleia Legislativa: 180 anos*, em 2016, com George Cabral e José Luiz Mota Menezes; *Miguel Arraes de Alencar: uma vida através de imagens*, em 2020; *Zeppelin no Recife*, em 2015, em parceria com Jobson Figueiredo.

SAULO VILAR

Saulo Vilar é graduado em Agronomia pela UFPE (1992) e Mestre em história pelo Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) (2022). Com sólida carreira na área de auditoria fiscal, desde 1986, atuou como Auditor Fiscal do Tesouro Estadual AFTE II na Secretaria da Fazenda de Pernambuco. Durante os anos em que esteve nesta repartição desempenhou diversas funções, incluindo trabalhos gerenciais de relevância: as Gerências de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito/DMT, do Projeto Fronteiras/Sefaz-PE, de Antecipação e Substituição Tributária/Gast. Diretoria de Planejamento e Controle. Profissional atuante e multifacetado, Saulo Vilar tem interesses na história das relações fisco-tributárias no Brasil e suas conexões globais.

**Dados Internacionais de Catalogação
na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Cabral, George

Uma breve história dos tributos em Pernambuco /
George Cabral, Dirceu Marroquim, Saulo Vilar. --
Recife, PE : IAHGP, 2023.

Bibliografia.

ISBN 978-85-63601-05-6

1. Pernambuco (Estado) - História 2. Impostos
- Arrecadação 3. Tributos - Leis e legislação -
Brasil I. Marroquim, Dirceu. II. Vilar, Saulo. III. Título.

23-180401

CDD-918.34

Índices para catálogo sistemático:

1. Pernambuco : História 981.34

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



ESTA OBRA FOI COMPOSTA EM
GOPHER E AUSTER E IMPRESSA
PELA GRÁFICA JB EM COUCHÊ
FOSCO 115G/M², EM NOVENBRO
DE 2023.

TIRAGEM: 500 EXEMPLARES



9 788563 601056

Ao completar 30 anos de atuação na advocacia tributária, o escritório Ivo Barboza & Advogados Associados resolveu celebrar a data com a publicação do livro “Uma Breve História dos Tributos em Pernambuco”, de autoria de George Cabral, Dirceu Marroquim e Saulo Vilar. Ao publicar a história dos tributos, com uma linha do tempo trazendo quase quinhentos anos de história, e encarregando para a missão jovens e talentosos historiadores, Ivo Barboza presenteia os leitores com uma visão da história de Pernambuco e do Brasil através das lentes que ele tão bem conhece como funcionam e funcionaram no passado, relativas à tributação. Ao escolher esse caminho, nos traz uma visão político-administrativa da formação, funcionamento e papel do próprio Estado. Esse livro nos leva a uma reflexão profunda sobre a espoliação do período colonial, uma independência mal formulada, uma federação artificialmente construída e uma legislação nem sempre voltada para os reais interesses do país.

MARGARIDA CANTARELLI PROFESSORA, JURISTA, ESCRITORA E MEMBRO DA ACADEMIA PERNAMBUCANA DE LETRAS

REALIZAÇÃO



APOIO

