

Título: A reforma fiscal de D. João VI e suas conotações mercantilistas

Autores: Mauro Boianovsky e Maria Teresa R. de Oliveira

Filiação: Universidade de Brasília

Resumo: As mudanças institucionais relativas à política econômica introduzidas pelo governo joanino no Brasil não se limitaram à abertura dos portos e à concessão de liberdade à manufatura. O presente trabalho investiga as alterações na política fiscal nos primeiros anos do período joanino, sob a influência de D. Rodrigo de Souza Coutinho. Argumentamos que a abertura dos portos e a retomada do comércio internacional se apresentavam como a única saída para as dificuldades financeiras do governo português em um momento em que suas despesas aumentavam e que, portanto, não devem ser interpretadas simplesmente como decorrência de uma política econômica liberal.

Palavras-chave: período joanino, reforma fiscal, D. Rodrigo de Souza Coutinho, liberalismo econômico

Sessão temática: S1 (200 anos da viagem de D. João VI)

## A Reforma Fiscal de D. João VI e suas conotações mercantilistas

Mauro Boianovsky e Maria Teresa R. de Oliveira (Universidade de Brasília)

### 1. Introdução

A transferência da Corte portuguesa para o Brasil introduziu significativas alterações institucionais nos mais diversos setores e transformou o país em uma colônia *sui generis*: uma colônia que sediava o próprio governo colonizador. Tais alterações, como era de se esperar, tiveram efeitos irreversíveis e contribuíram, de certa maneira, para moldar a evolução econômica social e política do país nos períodos seguintes. Assim é natural que haja uma tendência na literatura a buscar nas políticas joaninas, a origem de processos de mudança e crescimento observados ao longo do século XIX. Na medida em que tais processos são considerados incompatíveis com um regime colonial-mercantilista, as mudanças institucionais observadas passaram a ser vistas na literatura como o resultado do caráter liberal das políticas implementadas por D. João VI. As políticas econômicas implementadas por D. João VI teriam deixado de se conformar aos rígidos preceitos “velho regime” passando a refletir os princípios clássicos.<sup>1</sup>

No campo econômico, a liberação do comércio exterior e a liberdade concedida às indústrias são usualmente invocadas para explicar o crescimento que se segue assim como as origens da industrialização brasileira. Nesse sentido procura-se identificar no Governo, aquelas figuras que, tendo um papel importante na tomada de decisões, se apresentavam como liberais. Assim, historiadores econômicos têm invocado os nomes de José da Silva Lisboa e Rodrigo de Sousa Coutinho como mentores importantes do liberalismo embutido nas políticas econômicas implementadas. A identificação dessa influência se faz com base nas idéias econômicas desses personagens expostas em seus escritos à época.<sup>2</sup>

José da Silva Lisboa nasceu na Bahia e estudou em Lisboa onde viveu grande parte de sua vida. Em 1801 publicou *Princípios de Direito Mercantil* e, em 1804, *Princípios de Economia Política*. Neste último livro e em panfletos publicados entre 1808-1810, José da Silva Lisboa mostra uma adesão total aos princípios clássicos de Adam Smith enunciados em *Wealth of Nations*. De acordo com Almodóvar e Cardoso (1998): “The reason he [Lisboa] gave for his “passion “ for Smith, was Smith’s clear defence of economic freedom, and his total opposition to any type of restraint on individual action.”<sup>3</sup> Quando da chegada de D. João VI à Bahia, ocupava o cargo de deputado e secretário da Mesa de Inspeção da Bahia e teria liderado um movimento dos comerciantes locais no sentido de obter a liberalização do comércio. Embora o papel desempenhado por José da Silva Lisboa no processo de abertura tenha sido destacado na literatura,<sup>4</sup> tal ênfase é certamente excessiva e o papel de fato exercido por José da Silva

---

<sup>1</sup> Nícia Luz Vilela, por exemplo, se refere às primeiras medidas de política econômica - abertura dos portos e liberdade da indústria – decretadas por D. João VI como medidas liberais que “vinham de encontro às aspirações nativistas”. Nícia Luz Vilela, *A Luta pela Industrialização do Brasil, 1808 a 1930*, São Paulo, 1961, p.14

<sup>2</sup> Para um levantamento das publicações de Adam Smith ver: *Revista Trimestral do Instituto Histórico Geographico e Ethnographico do Brasil*, Rio de Janeiro, 1865, Tomo XXVIII, Parte Primeira, p. 203.

<sup>3</sup> Antônio Almodovar e José Luís Cardoso, *A History of Portuguese Economic Thought*, London, 1998, p.52.

<sup>4</sup> Ver por exemplo: Oliveira Lima, *D. João VI no Brasil*, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1996, 136

Lisboa nesse processo ainda é obscura. É possível que a nomeação de José da Silva Lisboa como dono e regente da cadeira de Ciência Econômica criada no Rio de Janeiro menos de um mês após a abertura dos portos leve os historiadores a atribuírem uma exagerada influência de Lisboa no estreito circo do governo português que aportara na Bahia.<sup>5</sup>

Ao contrário de José da Silva Lisboa, Rodrigo de Souza Coutinho (conde de Linhares) era parte do Governo que se transferia para o Brasil. Nascido em Portugal em 1755, foi nomeado Ministro Plenipotenciário na corte de Sardenha em 1779 onde ficou até 1796 quando voltou a Portugal para ocupar o cargo de Ministro e Secretário de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos. Em 1801 foi nomeado Presidente do Real Erário, cargo que ocupou até 1803. Em 1807 acompanhou a corte na transferência para o Brasil. No primeiro decreto de D. João VI após sua chegada ao Rio de Janeiro Rodrigo de Souza Coutinho é nomeado Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Guerra e Estrangeiros. Fernando José de Portugal é nomeado Ministro assistente ao Despacho do Gabinete e Presidente do Real Erário e o Visconde de Anadia, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos.<sup>6</sup> Enquanto membro atuante do governo, D. Rodrigo de Souza Coutinho participou da formulação das medidas de políticas econômicas implementadas.

Nos primeiros anos do século XIX a instabilidade política europeia (intensificada pelas guerras napoleônicas), a crescente popularidade das idéias da Revolução Francesa e a disseminação das teorias clássicas de Adam Smith, indicavam que as necessidades de mudanças eram prementes. Nesse contexto D. Rodrigo de Souza Coutinho aparece como o mentor dos intelectuais portugueses abraçando as novas idéias econômicas. Suas idéias, expressas em documentos elaborados nos diferentes postos e atribuições que assumiu e em textos publicados sugeriam as bases sobre as quais se deveria assentar uma nova política de Portugal em relação a suas colônias.<sup>7</sup>

A necessidade de explicar a racionalidade das decisões tomadas pelo governo joanino em relação às mais diferentes matérias é compreensível. Entretanto, políticas econômicas não traduzem apenas a postura teórica dos tomadores de decisão. Tal abordagem supervaloriza a importância das teorias econômicas dominantes na determinação das políticas econômicas de fato adotadas, relegando a um segundo plano a investigação dos diferentes fatores conjunturais que teriam forçado a adoção de tais políticas.

A legislação promulgada revela a decisão tomada pelo legislador. Essa decisão é fruto dos objetivos a que ele se propõe, os quais dependem de sua percepção pessoal em relação à importância relativa desses objetivos e a maneira de alcançá-los tendo em vista uma série de condicionantes conjunturais e estruturais.

Cabe observar que as mudanças institucionais relativas à política econômica introduzidas pelo governo joanino não se limitaram à abertura dos portos e à concessão de liberdade à manufatura, as duas medidas mais citadas na literatura. O desconhecimento da legislação promulgada no período leva os historiadores a uma visão incompleta sobre a relevância das medidas de política econômica, então adotadas.

---

<sup>5</sup> O decreto de 23 de fevereiro de 1808 criava na cidade do Rio de Janeiro uma cadeira de Ciência Econômica.

<sup>6</sup> Decretos de 11 de março de 1808.

<sup>7</sup> D. Rodrigo de Souza Coutinho, *Textos Políticos Económicos e Financeiros (1783-1811)*, Tomos I e II (Coleção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português), Lisboa, 1993.

Este trabalho se propõe a dar início a esse exame, investigando um determinado tipo de mudança institucional nos primeiros anos do período joanino: as alterações na política fiscal. Considerando a importância crescente das tarifas de importação na composição das receitas do Governo ao longo do século XIX, ênfase será dada à reforma fiscal empreendida nos quatro primeiros anos sob a influência de D. Rodrigo de Souza Coutinho.

Serão enfocados os anos 1808-1811, período de instalação do governo português na colônia, quando D. Rodrigo de Souza Coutinho exerceu a função de Ministro e Secretário dos Negócios Estrangeiros e da Guerra.<sup>8</sup> Essa periodização foi sugerida por Oliveira Lima que divide o período joanino em fases tendo em vista a figura de Ministro predominante em cada uma delas, dentre os três que ocupavam as seis pastas. A primeira fase, segundo ele, compreendendo os primeiros quatro anos, “pertenceriam decididamente a Linhares e a sua febril atividade reformadora”.<sup>9</sup>

## **2. A liberalização do comércio exterior brasileiro e o início da reforma fiscal**

A abertura dos portos ao comércio mundial - revogação da exclusividade de Portugal no comércio com o Brasil - em 28 de janeiro de 1808 não pode ser vista como o resultado de uma decisão do Governo português de abandonar as políticas mercantilistas e aderir, sem restrições, aos preceitos liberais da economia clássica de Adam Smith. À época, dadas as circunstâncias políticas e econômicas vigentes, a liberalização dos portos brasileiros era uma condição necessária à preservação da soberania do rei de Portugal e essa medida foi tomada em caráter provisório. De fato, a produção da economia era, então, basicamente voltada para as exportações e para um mercado interno, em grande parte, criado pelo próprio setor exportador, a despeito de significativas exceções como foi o caso da Província de Minas Gerais. Assim sendo, o comércio exterior era, direta ou indiretamente a fonte das receitas arrecadadas pelos habitantes do país e pelo Erário Régio. Não fosse liberado o comércio da colônia com nações outras que Portugal a colônia tenderia a se transformar em uma economia de subsistência e minguariam as possibilidades de arrecadação de recursos que propiciassem condições mínimas necessárias para manutenção da soberania e a governabilidade da colônia brasileira. A Carta Régia do Príncipe Regente de 28 de janeiro de 1808 ao Conde da Ponte, Governador da Bahia, respondendo a uma representação dos comerciantes locais deixa claro os motivos que o levaram a por um fim ao exclusivismo:

Atendendo á representação que fizestes subir á minha real presença sobre se achar interrompido e suspenso o commercio desta Capitania, com grave prejuízo dos meus vassallos e da minha Real Fazenda, em razão das criticas e publicas circunstancias da Europa....sou servido ordenar interina e provisoriamente enquanto não consolido um systema geral que effectivamente regule semelhantes matérias, o seguinte: Primo: Que sejam admissíveis nas alfândegas do Brazil todos e quesquer gêneros, fazendas e mercadorias transportados, ou em navios estrangeiros das Potencias, que se conservam em paz e harmonia com a minha Real Corôa, ou em navios dos meus vassallos.

Assim sendo, liberar o comércio da colônia era uma decisão que se impunha no momento qualquer que fosse a postura dos governantes em relação às teorias econômicas em voga.

<sup>8</sup> Rodrigo de Souza Coutinho ocupara inicialmente o cargo de Ministro e Secretário de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos passando em 1801 a Presidente do Real Erário, cargo em que ficou até 1803.

<sup>9</sup> Oliveira Lima, *D. João VI no Brasil*, 3ª edição, Rio de Janeiro: Topbooks, 1996, p.150

Para aqueles que vêem a abertura dos portos como uma profissão de fé do Governo português na teoria das vantagens comparativas do comércio internacional a literatura procura identificar dentro do governo os seguidores de Adam Smith, responsáveis por tal decisão. Nesse contexto, a literatura tem atribuído recorrentemente a José da Silva Lisboa o mérito da Carta Régia de 28 de janeiro. Segundo Roberto Simonsen, José da Silva Lisboa, “o futuro visconde de Cairu, que se notabilizara no estudo de assuntos econômicos” teria sido o intérprete autorizado pelo Conde da Ponte para intermediar as reivindicações dos comerciantes da cidade da Bahia junto a D. João VI relativa à abertura dos portos.<sup>10</sup> Estivesse Rodrigo de Souza Coutinho no navio que aportou na Cidade da Bahia trazendo D. João VI, provavelmente esse mérito seria dado a ele.

É interessante observar que Celso Furtado, mesmo declarando textualmente que “a abertura dos portos resultava de uma imposição dos acontecimentos”<sup>11</sup> não deixa de se referir à possível participação de José da Silva Lisboa na decisão de D. João VI.

Segunda consta, o Príncipe Regente relutou muito antes de aceitar os argumentos de José da Silva Lisboa, depois Visconde de Cairu, em favor da abertura dos portos o que indica quão pouca percepção tinham os governos lusitanos do que estava ocorrendo na realidade.<sup>12</sup>

Mais recentemente, Cardoso reafirma a participação de José da Silva Lisboa na tomada de decisão de D. João VI de abrir os portos do Brasil ao comércio exterior<sup>13</sup>. Cardoso comprova a participação de Lisboa com base em revelação feita pelo próprio Lisboa, em publicação de sua autoria, de testemunho da esposa de D. Rodrigo de Souza Coutinho de que Lisboa teria se insinuado “como conselheiro influente nos dias que imediatamente se seguiram à chegada do Príncipe Regente na Bahia”<sup>14</sup> e em declaração de seu filho José da Silva Lisboa.<sup>15</sup>

No que toca à liberdade de comércio declarada nesta Carta Régia, cabe mencionar que o texto legal deixa bem claro a manutenção do monopólio do Governo na produção e comércio do pau brasil e outros bens tradicionalmente estancados:

“...Que não só os meus vassallos, mas também os sobreditos estrangeiros possam exportar para os Portos, que bem lhes parecer a beneficio do commercio e agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaesquer gêneros e produções cloniaes, à exceção do Pão Brasil, ou outros notoriamente estancados...”<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Roberto C. Simonsen, *História Econômica do Brasil*, 6ª edição, São Paulo, 1969, pp. 393 e 394

<sup>11</sup> Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, 10ª edição, São Paulo, 1970 p.93.

<sup>12</sup> Ibid. nota de pé de página 76

<sup>13</sup> José Luís Cardoso, *A corte no Brasil e a nova ordem econômica do império*, trabalho apresentado no Congresso Internacional: A Corte no Brasil, realizado no Rio de Janeiro em 9-14 de março de 2008

<sup>14</sup> Citação transcrita de Cardoso, *A corte no Brasil e a nova ordem econômica do império*, p.8. O autor cita como fonte do testemunho: André Mansury-Diniz Silva., *Portrait d'un Homme d'État: D. Rodrigo de Souza Coutinho, Comte de Linhares 1755-1812*. Vol II, Lisboa e Paris, 2002-2006, pp. 581 e 582. No que toca ao testemunho da esposa de D. Rodrigo de Souza Coutinho, cabe observar que ela não estava no navio que aportou na Bahia trazendo D. João VI.

<sup>15</sup> No que se refere aos testemunhos do próprio José da Silva Lisboa e de seu filho, Cardoso cita as seguintes fontes: José da Silva Lisboa, *Observações sobre o Comércio Franco do Brasil*, Rio de Janeiro, em Lisboa, 1993, p.190 e Bento da Silva Lisboa, *José da Silva Lisboa, Visconde de Cayru*, Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Vol.1:3, p.240.

<sup>16</sup> Ibid.

A manutenção do monopólio sobre a produção e o comércio de certos bens mostra o apego do Governo português às práticas mercantilistas. Se, a longo prazo, a concorrência seria um sistema de mercado mais eficiente, a curto prazo, o governo não poderia abrir mão das receitas provenientes do direito do monopólio.

### **3. Necessidades fiscais do Governo Português e alterações no sistema de tarifas sobre o comércio exterior do Brasil no período joanino**

#### **3.1. Antecedentes**

No que toca às alterações no sistema tarifário no período 1808-1811, é difícil imaginá-las sem a participação de D. Rodrigo de Souza Coutinho. De fato, mesmo antes de ocupar o cargo de Presidente do Erário Régio de Portugal, e, enquanto Ministro da Marinha e de Domínios Estrangeiros, D. Rodrigo se mostrara interessado em assuntos fiscais. Barman se refere à proposta apresentada por ele ao final de 1797 aos principais conselheiros do Coroa Portuguesa.<sup>17</sup> Em sua exposição, D. Rodrigo apresentava seus planos em relação à administração das colônias portuguesas e propostas para reforma fiscal - propostas estas de caráter francamente liberais. Dentre elas: abolição da taxa sobre o sal e redução de todos os impostos alfandegários na América portuguesa para 4%; redução na taxa de captação dos escravos; arrecadação de tributos feitas diretamente pela Coroa; reforma do sistema de contabilidade fiscal; redução pela metade dos direitos sobre ouro; liberdade para exploração de diamantes.

As razões que fundamentavam sua proposta fiscal se coadunavam com a visão de Adam Smith. Uma redução dos impostos diminuiria os custos de produção e aumentaria os lucros dos empresários. Um aumento dos lucros incentivaria o aumento da produção no futuro. Assim, a redução proposta embora provocasse no curto prazo uma diminuição das receitas do Governo, a longo prazo ela acarretaria um aumento dessas receitas.

Tal proposta era perfeitamente razoável à época, considerando a situação da economia portuguesa. De fato, Portugal nos últimos anos do século XVIII experimentara uma grande prosperidade. Uma demanda crescente por bens primários, resultado da Revolução Industrial e da situação de guerra na maioria dos países europeus, associada a um aumento dos preços do açúcar provocaram uma expansão surpreendente nas exportações de Portugal<sup>18</sup>.

Com a intensificação das guerras na Europa a situação se reverte drasticamente. Portugal tentou o quanto pode se manter neutro na disputa que se travava entre França e Inglaterra a partir do final do século XVIII e primeiros anos do século seguinte. Entretanto, sua posição geográfica e seu intenso comércio com a Inglaterra criavam dificuldades à estratégia de Napoleão de isolar comercialmente a Inglaterra. A partir de 1801, Portugal passa a ser pressionado a fechar seus portos à Inglaterra. Sem o apoio de Portugal, o bloqueio continental à Inglaterra estaria fadado ao fracasso.

<sup>17</sup> Barman, Roderick J., *Brazil, The forging of a Nation, 1798-1852*, Stanford, California, 1988, pp. 9-10

<sup>18</sup> Em sua descrição da situação próspera do comércio exterior de Portugal, Barman, faz referências a: Keneth R. Maxwell, *Conflicts and Conspiracies: Brazil and Portugal 1750-1808*, Cambridge, England, 1974, pp.287-294; Dauril Alden, "Late colonial Brazil, 1750-1808" in Leslie Bethell, ed. *The Cambridge History of Latin America*, vol. 2, pp.601-660. Cambridge, England, 1984 pp.627-641 e Fernando A. Novais, *Brasil e Portugal na crise do antigo sistema colonial(1777-1808)*. São Paulo, 1979, pp.287-294.

Em 1807 a pressão se acentua e Portugal passa a ser ameaçado de invasão. A 12 de agosto, Portugal recebeu um ultimato, em nota assinada pela França e Espanha, exigindo que o Governo português declarasse guerra à Inglaterra, fechasse seus portos a todos os navios ingleses aprisionasse os ingleses residentes em Portugal e confiscasse seus bens. Portugal, entretanto, se recusou oficialmente a atender as demandas relativas ao aprisionamento dos ingleses residentes em Portugal e ao confisco de seus bens. Para a Inglaterra não só era indispensável no momento manter seu acesso aos portos portugueses para receber as provisões necessárias a sua sobrevivência como para ter um porto para escoamento de sua produção. De acordo com informações dadas por Strangford para Canning ( F.O 63/55) cerca de 65% da média anual das importações inglesas de Portugal no período 1788-1792 eram constituídas de produtos brasileiros.<sup>19</sup> Além disso, a Inglaterra era o maior parceiro comercial de Portugal, Assim face a ameaça da invasão de Portugal pelas tropas francesas, a decisão de transferir a corte para o Brasil foi acordada entre Portugal e Inglaterra.

A 22 de Outubro de 1807 foi concluída uma “Convenção Secreta entre o Príncipe Dom João e Jorge III Rei da Grã-Bretanha”. Na parte introdutória dessa Convenção, o Príncipe Regente de Portugal já se refere à comunicação que teria feito à Sua Majestade Britannica a respeito de “Sua determinação de transferir para o Brasil a séde e a fortuna da Monarchia Portugueza antes do que attender...” a totalidade das exigências injustas do Governo Francez”.<sup>20</sup>

De acordo com essa convenção, se a França, de fato, viesse a invadir a Inglaterra e a fechar os portos aos navios ingleses, a Inglaterra estaria autorizada a ocupar as ilhas da Madeira. Em troca, a Inglaterra se comprometia não só a escoltar a família real, caso fosse decidida a transferência da Corte para o Brasil, como a não reconhecer como rei de Portugal nenhum pretendente que não fosse um herdeiro legítimo da Casa de Bragança. E ficava desde já estipulado que, tão logo a Corte portuguesa se estabelecesse no Brasil, um tratado de comércio e assistência entre Grã-Bretanha e o Governo português seria negociado. Um artigo adicional estipulava ainda que, se os portos de Portugal fossem de fato fechados aos navios ingleses, seria estabelecido na ilha de Santa Catarina ou em qualquer outro ponto na costa brasileira, um porto onde as mercadorias inglesas pagariam os mesmos impostos que pagavam nos portos portugueses.<sup>21</sup> Pelo Artigo II Adicional ficava determinado que desde o momento que Portugal fechasse seus portos “á bandeira Ingleza....os tratados existentes entre a Gran-Bretanha e Portugal devem considerar-se como suspensos....”

A convenção foi ratificada pelo Príncipe Regente D.João com exceção do primeiro parágrafo dos Artigos IV e V e do artigo adicional I. o que deixa claro os limites a que o Príncipe Regente Dom João estava disposto a abdicar de seus direitos em favor da Inglaterra. A 22 de outubro os portos de Portugal foram fechados aos navios ingleses. No dia 1º de novembro a França apresentou um ultimato definitivo. Ou Portugal aceitava todas as condições impostas pela França, ou seria invadido pelas tropas francesas. A 29 de novembro partia do porto de Lisboa a Família Real e toda sua corte em direção ao Brasil. No dia seguinte as tropas francesas entravam em Lisboa.

<sup>19</sup> Informação reproduzida em Manchester , British Preeminence, p. 60, nota de rodapé 30.

<sup>12</sup>Introdução à *Convenção Secreta entre O Principe Dom João e Jorge III Rei da Grã-Bretanha* reproduzida em José Ferreira Borges de Castro, (1857.) *Coleção dos Tratados, Convenções, Contratos e Atos Públicos Celebrados entre a Coroa de Portugal e as Mais Potencias* . Lisboa

<sup>21</sup> Ver: Artigo I Adicional à *Convenção Secreta entre o Principe Dom João e JorgeIII, Rei da Grã-Bretanha em Castro (1857,p.237)*

Os dados do quadro abaixo mostram a evolução do comércio externo do Brasil, situação essa que se explica em grande parte pelas conturbações políticas dos países europeus. Em função dessas conturbações e suas conseqüências sobre Portugal, as exportações brasileiras decaíram significativamente. O valor médio anual das exportações brasileiras no período 1808-1812 correspondeu a 25% do valor das exportações em 1807.

**TABELA 1**  
**Importações e Exportações Brasileiras para Portugal:**  
**1806-1919**

Anos	Exportação Em mil-réis	Importação Em mil-réis	Saldo da Balança comercial do Brasil com Portugal
1806	14.153:600\$000	8.426:000\$000	(+) 5.727:600\$000
1807	13.927:600\$000	6.952:800\$000	(+) 6.974:800\$000
1808	546:800\$000	1.510:800\$000	(-) 964:000\$000
1809	4.819:200\$000	3.437:600\$000	(+) 1.381:600\$000
1810	3.683:200\$000	2.932:400\$000	(+) 750:800\$000
1811	3.633:200\$000	2.792:400\$000	(+) 840:000\$000
1812	3.987:600\$000	2.463:000\$000	(+) 1.524:000\$000
1813	4.796:400\$000	3.587:200\$000	(+) 1.209:200\$000
1814	7.005:600\$000	5.691:200\$000	(+) 1.314:600\$000
1815	9.059:200\$000	8.233:600\$000	(+) 825.000\$000
1816	9.663:600\$000	10.304:304\$000	(-) 640.400\$000
1817	8.308:800\$000	8.567:000\$000	(-) 258:800\$000
1818	9.646:800\$000	7.939:600\$000	(+) 1.707:000\$000
1819	7.516:800\$000	6.546:400\$000	(+) 970:400\$000

Fonte: Roberto Simonsen, História Econômica do Brasil (1969, anexos I, II e III pp. 455,456) conforme dados computados por Adrien Balbi *Essai Statistique Du Royamume du Portugal et Algarves*, 1821.

### 3.2 O novo sistema tarifário de 1808

A Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 não só liberava os portos brasileiros ao comércio mundial como também promulgava um novo sistema tarifário. Todos os produtos importados - exceção feita, aos gêneros molhados - passariam a pagar 24%. Os gêneros molhados, vinhos, águas ardentes e azeite pagariam o dobro dos direitos a que eram até então sujeitos.<sup>22</sup>

Em junho desse mesmo ano as tarifas sobre mercadorias de propriedade de todos os vassalos de Portugal que fossem transportadas em navios nacionais – exceção feita aos gêneros molhados - foram reduzidas de um terço, passando a 16% do valor das mercadorias e constasse na pauta das alfândegas. A redução de um terço nas tarifas de importação recaía também sobre os gêneros molhados. E as tarifas sobre as mercadorias importadas para reexportação ficavam sujeitas a uma tarifa de apenas 4%.<sup>23</sup>

Um exame do texto desse decreto revela uma tentativa de acomodação de preceitos liberais e mercantilistas na condução da política fiscal: advoga as vantagens de um comércio livre e justifica proteção concedida aos comerciantes portugueses. A parte inicial do decreto, uma

<sup>22</sup> Carta Régia de 28 de janeiro de 1808

<sup>23</sup> Decreto de 11 de junho de 1808



profissão de fé nos liberalismo comercial apregoado por Adam Smith, é seguida por uma justificativa de proteção à economia de Portugal.

“Sendo conveniente ao bem publico remover todos os embaraços que possam tolher o livre gyro e a circulação do commercio : e tendo consideração ao estado de abatimento , em que de presente se acha o nacional, interrompido pelos conhecidos estorvos e actuaes circumstancias da Europa: desejando animal-o e promovel-o em beneficio da causa publica, pelos proveitos, que lhe resultam de se augmentarem os cabedae da Nação por meio de maior numero de trocas e transacções mercantis, e de se enriquecerem os meus fieis vassallos que se dão a este ramo de prosperidade publica e que muito pretendo favorecer como uma das classes úteis do Estado: e querendo outrossim augmentar a navegação para que prospere a marinha mercantil , e com ella a de guerra, necessária para a defesa dos meus Estados e Domínios: sou servido ordenar...”<sup>24</sup>

É importante notar que, a redução de um terço nas tarifas de importação concedida pelo Decreto de 11 de junho de 1808 limitava essa regalia a produtos de propriedade de portugueses e transportados em navios portugueses. Assim, esse tratado não protegia os produtores portugueses mas sim, a marinha mercantil portuguesa. E essa proteção visava em especial proteger os comerciantes portugueses e a marinha mercantil criando condições para o fortalecimento de uma marinha “de guerra, necessária para a defesa dos meus Estados e Domínios...”

A tentativa de acomodação de princípios liberais no tocante ao comércio internacional e um apego às vantagens do exclusivismo colonial ficam claros no vai e vem das medidas relativas à importação de gêneros molhados de Portugal .Considerando que as exportações de vinho, azeite e águas ardentes para Brasil tinham um peso significativo nas exportações portuguesas, seria de se esperar que o aumento das tarifas sobre esses produtos viessem de encontro aos interesses dos produtores portugueses. Em outubro de 1808 as taxas de importação a serem pagas por esses produtos passam a ser aqueles em vigor antes da transferência da Corte para o Brasil.<sup>25</sup> Considerando que a demanda por esses produtos era elástica em relação aos preços, a redução dessas taxas revela o propósito do Governo de proteger e incentivar os produtores portugueses.

O primeiro exemplo de texto legal voltado à isenção de tarifas sobre importações no sentido de conceder proteção a manufaturas foi o Decreto de 18 de Julho de 1808. Este decreto isentava a fábrica de chapéu estabelecida na cidade do Rio de Janeiro por José Joaquim de Brito pelo período de seis anos , que “ de todos e quaisquer direitos que devam pagar na Alfândega desta Corte”<sup>26</sup> Este decreto inaugura a prática que se tornaria usual no período : o favorecimento a determinados indivíduos. As razões dessa concessão permanecem até hoje obscuras. A inexistência de evidências sobre a criação e evolução dessa fábrica leva a crer que a proteção concedida tenha sido ineficaz.

O exame da legislação deixa claro que, independente da linha de pensamento econômico adotada pelos formuladores das políticas econômicas a serem implementadas no Brasil, a preocupação dominante era o aumento, de imediato, as receitas públicas. Nesse sentido, e

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Decreto de 20 de Outubro de 1808

<sup>26</sup> Decreto de 18 de julho de 1808

enquanto outras formas de tributação não se desenvolvessem adequadamente caberia ao Governo estabelecer um sistema de tarifas de importação que viesse assegurar à Coroa, as rendas necessárias à sua sustentação. Essa dependência do Governo em relação aos impostos de importação fica clara no Decreto de 5 de setembro de 1808 que autoriza o desconto dos bilhetes dos assinantes da Alfândega pelo Governo. Alegando a necessidade de moeda corrente para atender as despesas, este decreto autoriza ao Erário Real descontar bilhetes dos assinantes das Alfândegas, com um desconto de ½ por cento ao mês considerando a data de vencimento dos bilhetes.

“Hei por bem ordenar que para as despesas do trato sucessivo que se devem fazer em moeda corrente pelo meu Real Erário, se possa por ele descontar a quantia que necessária for , dos bilhetes sobre os assignantes da Alfândega, praticando-se neste desconto o premio mercantil de meio por cento ao mês, calculado sobre o vencimento dos ditos bilhetes...”

A sanção legal ao endividamento do setor público junto aos comerciantes da praça dá início a um processo de trocas de benefícios entre a classe mercantil do Rio de Janeiro e o Governo que tenderia a se intensificar nos anos seguintes.

### **3.3 Liberalismo e protecionismo nas alterações do sistema tarifário de 1809**

Em 1809, apenas dois decretos legislaram sobre tarifas de importações. O primeiro, decreto de 28 de janeiro não introduziu quaisquer alterações significativas. Determinava apenas que todas as mercadorias estrangeiras exportadas de Lisboa e Porto e que, aí já tivessem pago os impostos de importação, ficassem isentos desses impostos quando de sua entrada nos portos brasileiros.<sup>27</sup> Alterações mais radicais seriam introduzidas em abril deste ano.

O Alvará de 28 de abril de 1809 é sem dúvida uma dos textos legais do século XIX mais conhecidos dos historiadores econômicos, sendo sempre invocado nos estudos das origens da industrialização brasileira. Neste Alvará estaria consubstanciado uma série de incentivos ao desenvolvimento manufatureiro da colônia, incentivos esses que vieram se mostrar ineficazes para provocar o surgimento, à época, de uma indústria no país. No que tange aos impostos de importação esse alvará concede isenção de impostos de importação às matérias-primas para uso de fábricas nacionais e total isenção de impostos para as manufaturas portuguesas importadas no Brasil<sup>28</sup>.

Curiosamente, a proteção concedida às manufaturas portuguesas por esse decreto não tem chamado a devida atenção dos historiadores. Não cabe, neste trabalho, retomar a discussão dos motivos que tornaram ineficazes as medidas contidas neste decreto no sentido de promover o desenvolvimento de uma indústria no país. Cabe, entretanto, mencionar o caráter demagógico e populista dessa medida. Não se poderia esperar que a isenção de tarifas sobre as matérias-primas viesse a ser um estímulo para o estabelecimento de um indústria no Brasil da primeira metade do século XIX. A se estabelecer uma indústria no país ela certamente deveria começar com a produção de bens para cuja produção houvesse uma oferta doméstica de matéria-primas. Se, por um lado, essa isenção, não ameaçava reduzir as receitas do governo, por outro lado, era uma demonstração pública do caráter liberal do novo governo.

“Eu o Príncipe Regente faço saber aos que o presente Alvará com força de lei virem , que sendo o primeiro e principal objecto dos meus paternaes cuidados o

<sup>27</sup> Decreto de 28 de janeiro de 1809

<sup>28</sup> Alvará de 28 de abril de 1809

promover a felicidade publica dos meus fieis Vassallos; e havendo estabelecido com esse desígnio princípios liberaes para a prosperidade deste Estado do Brazil , e que são essencialmente necessários paraa fomentar a agricultura, animar o commercio , adiantar a navegação , e augmentar a povoação...”

Essa exaltada profissão de fé - acompanhada de uma descrição dos diversos incentivos a serem concedidos à indústria - talvez tivesse o objetivo de obscurecer a importância que pudesse vir a ser dada à concessão de total isenção de impostos de importação às manufaturas vindas de Portugal.

Um estudo do texto deste Alvará revela a relutância do Governo em abrir mão das políticas mercantilista a despeito de se declarar um governo liberal. No que toca aos impostos de importação são as seguintes as alterações introduzidas:

- 1) isenção de impostos de importação às matérias primas usadas pelas manufaturas nacionais.<sup>29</sup>
- 2) isenção de impostos de importação para todas as manufaturas importadas de Portugal pelo Brasil.<sup>30</sup>
- 3) redução pela metade dos diretos estabelecidos em todas as Alfândegas para todos os gêneros e matérias primas necessárias para a “primeira construção e armação delles” e importados em navios nacionais: “como madeiras do Brazil, pregos, maçames, lonas, pez, acatrão...”<sup>31</sup> e aço.<sup>32</sup>

O quadro abaixo mostra todas as alterações tarifárias introduzidas nos anos 1808 e 1809:

---

<sup>29</sup> Alvará de 28 de janeiro de 1808 , dispositivo I

<sup>30</sup> Alvará de 28 de janeiro de 1808, dispositivo II

<sup>31</sup> Alvará de 28 de janeiro de 1808, dispositivo 3VII São especificamente citados : madeiras do bezil , pregos , maçames, lona , pez, alcatrão,

<sup>32</sup> Alvará de 28 de janeiro de 1808, dispositivos V e VI

### Quadro 1

#### Tarifas de importação ad valorem sobre importações: da chegada de D. João VI às vésperas do Tratado de 1810 com a Inglaterra

Carta Régia de 28 de janeiro de 1808	Decreto de 11 de junho de 1808	Decreto de 20 de outubro de 1808	Alvará de 28 de janeiro de 1809	Alvará de 28 de abril de 1809
<p>Todas fazendas e mercadorias importadas com exceção dos gêneros molhados 24%</p> <p>Todos os gêneros molhados (vinhos, azeites e águas ardentes) o dobro do que até então pagavam.</p>	<p>Mercadorias portuguesas 16%</p> <p>Mercadorias de outras origens 24%</p> <p>Redução de 1/3 do imposto dos gêneros molhados estabelecido pelo Carta Régia de 1808.</p>	<p>Considerados sem efeito todos os aumentos nas tarifas de importações sobre os gêneros molhados</p> <p>A partir de 28 de Janeiro de 1808</p>	<p>Isenção de impostos sobre:</p> <p>a) mercadorias importadas por Portugal e reexportadas pra o Brasil que já tivessem pago impostos em Portugal</p>	<p>Isenção de impostos</p> <p>a) matérias primas para uso das manufaturas nacionais</p> <p>c) todas as manufaturas do Reino que entrem no Brasil</p> <p>d) redução pela metade dos diretos estabelecidos sobre todos os gêneros e materias primas para armação e construção de navios</p>

Fonte: Coleção de Leis do Brasil para os anos de 1808 e 1809

#### 4. O Tratado de Comércio e Navegação entre o Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda e o Brasil em 1810 e o novo sistema tarifário

Não nos cabe aqui discutir os fatores que levaram o Brasil a assinar o Tratado de Comércio e Navegação com o Reino Unido, nem especular sobre suas possíveis conseqüências.. Esse assunto tem sido amplamente discutido na literatura<sup>33</sup>. O que interessa nesse trabalho é investigar as alterações introduzidas por ele introduzidas no sistema tarifário em vigor.

Cabe observar, inicialmente, que a liberdade do Governo português na formulação de uma legislação tarifária ficava inteiramente tolhida pela cláusula III deste tratado . Essa cláusula concedia à Inglaterra o status de nação mais favorecida em seu comércio com o Brasil e, ao Brasil, o status de nação mais favorecida em relação a seu comércio com o Inglaterra. A possibilidade de essa cláusula vir a favorecer as exportações brasileiras para a Inglaterra, especialmente no caso do açúcar, produto susceptível de concorrência no mercado internacional, está por ser investigada. Entretanto ela impedia, em princípio, uma proteção tarifária à produção portuguesa, proteção esta introduzida nos anos 1808 e 1809.

<sup>33</sup>O mais completo trabalho sobre os antecedentes deste tratado é, ainda, o trabalho publicado pela primeira vez em 1933 por Alan K. Manchester, *British Preëminence in Brazil. Its rise and Decline*. No que toca às conseqüências desse tratado sobre evolução da indústria brasileira ver a magistral apresentação de Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil*, cap.ítulos XVII, XVIII e XIX

Como foi visto acima, no que toca ao comércio internacional o Governo português se preocupava em proteger, não, o produtor da metrópole, mas a marinha mercante portuguesa. Assim como foi visto, a redução das tarifas de importação de 24% para 16% para as mercadorias “secas” importadas, decretada por D. João VI, pelo Decreto de 11 de junho de 1808 se limitava às “às “...fazendas e mercadorias que forem própria dos meus vassallos, e por sua conta correçadas em embarcações nacionaes...”

Essa proteção concedida à marinha mercante portuguesa era, certamente contrária aos interesses da marinha mercante britânica e foi eliminada pelo artigo V:

“ As Duas Altas Parte contractantes igualmente convem, e accordão, que os Gêneros e mercadorias, vindas respectivamente dos Portos de qualquer d’Ellas, pagarão os mesmos Direitos, quer sejam importadas em Navios e Embarcações Portuguezas, quer o sejam em Navios e Embarcações Britannicas...”<sup>34</sup>

Mas é o artigo XV que determina uma reformulação geral no sistema tarifário brasileiro. De acordo com esse artigo, todas as importações do Reino Unido passariam a pagar 15 % sobre o valor, a elas atribuído, na Taboa de Avaliações. Essa cláusula especificava que o valor atribuído às mercadorias tomaria com base a “factura jurada” dos bens importados, levando “também em consideração (tanto quanto for justo e praticável) o preço corrente dos mesmos no Paiz onde elles foram importados”. A avaliação das mercadorias importadas que serviria de base para a cobrança de impostos de importação, ou seja, a Taboa de Avaliações, seria feita:

“...por um um igual numero de Negociantes Britannicos, e Portuguezes, de conhecida inteireza e, e honra, com a assistência, por parte dos Negociantes Britannicos, do Cônsul Geral, ou Cônsul de Sua Magestade Britannica, e pela parte dos Negociantes Portuguezes, com a assistência do Superintendente, ou Administrador Geral da Alfândega, ou dos seus respectivos Deputados”

A despeito do princípio de “perfeita reciprocidade” invocada pelo Tratado, este princípio foi desconsiderado nas determinações contidas em vários artigos, em especial naqueles que tratavam das tarifas de importação. Se a tarifa a ser paga em Portugal e seus Domínios sobre as importações de todos os produtos produzidos no Reino Unido e respectivos domínios era fixado, o mesmo não se dava com os produtos de Portugal e suas colônias importados pelo Reino Unido e suas colônias. Esses pagariam “geral e unicamente os mesmos Direitos, que pagam pellos mesmos artigos os Vassallos da Nação mais favorecida”.<sup>35</sup> Ademais a proibição – então vigente -de consumo de produtos brasileiros como por ex. o açúcar e o café nos Domínios Britânicos não foi suspensa. Do mesmo modo, Portugal se garantia o direito de impor tarifas pesadas e até mesmo proibitivas sobre produtos dos Domínios Britânicos que concorressem com os produtos do Brasil<sup>36</sup>

Cabe observar que a proteção tarifária não era concedida a importações do Reino Unido, mas a todos os produtos produzidos no Reino Unido e seus Domínios:

<sup>34</sup> Carta Lei de 26 de fevereiro de 1810, *Tratado de Commercio e Navegação entre o Príncipe Regente de Portugal e Elrey do Reino Unido da Grande Bretanha e Irlanda assignado no rio de Janeiro aos 18 deste mez e anno*, artigo V

<sup>35</sup> Ibid. artigo XIX

<sup>36</sup> Ibid artigos XX e XXI

“Todos os Generos , Mercadorias e Artigos, quaesquer que sejam , da Produçãõ , Manufatura , Industria ou Invenção dos Domínios, e Vassallos de Sua Magestade Britannica, serão admittidos em todos , e em cada um dos Portos e dominios de Sua Alteza Real o Príncipe Regente de Portugal, tanto na Europa, como na América , Ásia e África, quer sejam consignadosa Vassallos Britannicos, quer a Portuguezes pagando geral e unicamente Direitos de Quinze por Cento , conforme o valor que lhes for estabelecido na Pauta...”

A imposição de uma tarifa uniforme de 15% sobre todos os produtos do Reino Unido e seus Domínios e a concessão do privilégio de nação mais favorecida eliminava, pelo menos ,em princípio, quaisquer possibilidades de concessões tarifárias a quaisquer países, assim como eliminava quaisquer possibilidades de utilização do sistema tarifário como mecanismo de proteção e estímulo à economia brasileira. Assim sendo, a proteção concedida no ano anterior às indústrias brasileiras e à marinha mercante portuguesa se tornava letra morta. A tarifa sobre todos os produtos “secos” deveria voltar ao nível determinado pelo Decreto de 11 de Junho de 1808, ou seja 16%, superior, portanto, à que incidia sobre produtos provenientes do Reino Unido. Em caso de alterações no nível das tarifas de importação sobre produtos portugueses elas não poderiam ser reduzidas abaixo de 15%.

Nenhuma outra alteração significativa foi introduzida em 1810 e 1811 – último ano da Administração de D. Rodrigo de Souza Coutinho.

## **5. Conclusão**

A formulação da política econômica adotada em qualquer país em qualquer período de tempo está subordinada aos mais diferentes fatores e dificilmente pode ser explicada em função da adesão dos governantes a uma determinada escola de pensamento. Ela depende de condicionantes políticos, econômicos e sociais. Assim as idéias dos mais influentes administradores do governo joanino, como D. Rodrigo de Souza Coutinho, não esgotam a explicação das medidas adotadas. Nesse contexto sobressai a influência da Grã Bretanha que exerce todo o seu poder para moldar a política econômica brasileira de modo a favorecer os seus interesses

Discussões a respeito dos fatores que teriam levado o governo português a abrir os portos brasileiros ao comércio internacional têm deixado de lado um ponto importante. A liberalização dos portos abria uma válvula de escape para as finanças portuguesas. Como se sabe, parte significativa das receitas públicas portuguesas provinha, direta ou indiretamente, das exportações brasileiras. Assim, as crescentes dificuldades do comércio internacional criadas pelas guerras européias se apresentavam como uma séria ameaça ao Erário Público. Nessa situação, a abertura dos portos e a retomada do comércio internacional – ainda que esse comércio se limitasse a um comércio com a Grã-Bretanha – se apresentava como a única saída para as dificuldades financeiras do governo português em um momento em que suas despesas aumentavam. Mesmo que tal medida viesse ao encontro das reivindicações dos comerciantes e exportadores da colônia, ela não pode ser vista como uma adesão do Governo Português aos princípios liberais de Adam Smith as quais iam bem além do puro e simples abandono do exclusivismo colonial.

Assim sendo, dada a importância das alterações institucionais introduzidas no Brasil no período joanino para o desenvolvimento da economia brasileira nos períodos que se seguem, é

preciso que sejam abandonadas generalizações vagas e que se investigue com maior rigor a natureza e conseqüências dessas alterações.