

## Miséria fiscal brasileira e fundo público no Império: fundamentos da subordinação financeira (1822-1840)

### Brazilian Fiscal Misery and the Imperial Public Fund: Foundations of Financial Subordination (1822–1840)

Thiago Dutra Hollanda de Rezende\*

**Resumo:** O artigo analisa a formação do fundo público brasileiro entre 1822 e 1840, destacando como a lógica da via colonial moldou um estado fiscalmente dependente, voltado à reprodução de elites agrário-comerciais e ao capital externo. Mesmo com reformas administrativas e financeiras, o Império não rompeu com a lógica extrativista e antinacional. A dívida pública consolidou-se como mecanismo de espoliação. Na formação do estado brasileiro é possível observar as bases para uma estrutura regressiva e rentista que se mantém, com altos juros pagos aos credores da dívida pública, baixa tributação sobre os ricos e subordinação ao capital financeiro.

**Palavras-chave:** fundo público; dívida pública; capital financeiro; via colonial; miséria brasileira.

**Abstract:** This article analyzes the formation of the Brazilian public fund between 1822 and 1840, highlighting how the logic of the colonial path shaped a fiscally dependent state, oriented toward the reproduction of agrarian-commercial elites and foreign capital. Despite administrative and financial reforms, the Empire did not break with the extractivist and anti-national logic. Public debt was consolidated as a mechanism of spoliation. In the formation of the Brazilian state, one can observe the foundations of a regressive and rentier structure that persists, with high interest payments to public debt creditors, low taxation on the wealthy, and subordination to financial capital.

**Keywords:** public fund; public debt; financial capital; colonial path; Brazilian misery.

#### I - Via colonial e miséria brasileira: a particularidade do fundo público brasileiro

Em “A esquerda e a Nova República”, Chasin (1985) elucida de forma sintética que a *miséria brasileira* é uma particularização do desenvolvimento do capital no contexto do capitalismo de extração colonial. Diferente do capitalismo europeu, que passou por um processo histórico de desenvolvimento industrial e consolidação burguesa, o Brasil vivenciou um atraso estrutural em sua formação capitalista, permanecendo subordinado ao capital hegemônico mundial. Essa condição de dependência moldou uma burguesia local que não se estruturou como classe dirigente

---

\* Doutor em política social (UnB). Professor da Universidade do Distrito Federal (UnDF) e consultor técnico-legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). *E-mail:* [thiago.rezende@undf.edu.br](mailto:thiago.rezende@undf.edu.br). Orcid: 0000-0003-4464-0408.

autônoma, mas sim como intermediária dos interesses do grande capital internacional. O resultado é um capitalismo inconcluso, sustentado por formas arcaicas de exploração, como a superexploração do trabalho, e por uma modernização que não rompe com os pilares da desigualdade social, mas os reforça.

Essa miséria estruturante da vida social também define os limites da política nacional e a configuração do arcabouço estatal, onde tanto a burguesia quanto a esquerda organizada operam dentro das margens impostas pelo capital incompleto. A classe dominante se alimenta da reprodução dessa miséria, garantindo sua sobrevivência a partir da precarização do trabalho e da transferência de riqueza para os detentores do grande capital. Já a esquerda, historicamente, oscilou entre uma revolução abstrata e uma crença na finalização do capital, sem formular um projeto concreto de superação da miséria brasileira. Assim, enquanto o país repete ciclos de modernização econômica excludente e instabilidade política, a verdadeira ruptura exigiria uma integralização de classe dos trabalhadores, colocando suas necessidades e organização como eixo de uma nova política econômica e social.

A via prussiana foi um processo específico de transição para o capitalismo caracterizado pela conciliação entre elementos feudais e burgueses, em vez de uma ruptura revolucionária. Diferente das vias clássicas francesa ou inglesa, onde a burguesia emergente destruiu as estruturas feudais por meio de revoluções políticas, ainda que com acordos pontuais, na Alemanha a modernização econômica ocorreu sem a supressão total da aristocracia latifundiária. Nesse processo, o capitalismo se desenvolveu de maneira tardia e conciliadora, mantendo a grande propriedade rural e incorporando gradualmente elementos da produção industrial. O estado teve um papel central, promovendo reformas controladas “pelo alto” para evitar transformações abruptas e preservar os interesses das elites agrárias e industriais emergentes, resultando em um capitalismo marcado por um desenvolvimento induzido das forças produtivas e um caráter político autoritário.

O caso brasileiro apresenta semelhanças com a via prussiana, as quais foram salientadas por Carlos Nelson Coutinho (1974), mas também diferenças significativas, as quais foram apuradas e demonstradas por Chasin (1978). Assim como na Alemanha, a transição para o capitalismo no Brasil ocorreu sem uma revolução burguesa que eliminasse as antigas estruturas de poder. A grande propriedade rural permaneceu dominante e se articulou com a modernização econômica de forma gradual e conciliatória. Contudo, ao contrário da Alemanha, que se tornou uma grande potência

industrial no final do século XIX, o Brasil seguiu um ritmo ainda mais lento e dependente, sendo incorporado ao mercado mundial prioritariamente como fornecedor de matérias-primas e produtos agrícolas. Além disso, enquanto a via prussiana representou um compromisso entre aristocracia e burguesia industrial dentro de uma potência em ascensão, o Brasil permaneceu subordinado aos polos centrais do capitalismo, sem consolidar um setor industrial robusto antes da primeira metade do século XX.

A via colonial, proposta por Chasin (1978) como uma adaptação do conceito prussiano ao contexto brasileiro (“referencial exemplar”), destaca a transição para o capitalismo em países de origem colonial, onde as estruturas herdadas da economia mercantil escravista condicionaram o desenvolvimento econômico. Diferente da Alemanha, onde havia uma aristocracia feudal que se modernizou sem ser eliminada, no Brasil o latifúndio já nasceu integrado ao mercado mundial e permaneceu dominante, retardando a industrialização e limitando o protagonismo da burguesia nacional. Esse processo manteve a economia voltada para a exportação e consolidou um estado que operava como mediador dos interesses das elites agrárias e financeiras, sem romper a dependência externa. Assim, a via colonial representa um tipo de modernização conciliada em que o novo não apenas paga tributo ao velho, mas se submete a ele, impedindo uma transformação estrutural que permitisse uma industrialização autônoma e uma inserção soberana no capitalismo mundial.

O capital industrial é a forma fundamental do capitalismo porque é nele que o capital se movimenta de maneira completa através do ciclo (aqui simplificado) dinheiro → mercadoria (meios de produção e força de trabalho) → produção → nova mercadoria → mais dinheiro. Diferente do capital comercial, que apenas circula mercadorias, e do capital usurário, que obtém lucro pela exploração de juros, o capital industrial é o único que efetivamente gera mais-valor ao transformar matérias-primas em produtos acabados. Como resultado, todas as demais formas de capital acabam subordinadas ao capital industrial, que impõe suas dinâmicas sobre a economia e a sociedade. A consolidação do capitalismo como modo de produção ocorre quando o capital industrial se torna dominante, deslocando as formas pré-capitalistas e moldando a estrutura social, política e econômica.

Nos países de via clássica de entificação capitalista, a burguesia comercial e o estado desenvolveram, historicamente, uma relação de interdependência, na qual o poder estatal muitas vezes funcionou como um instrumento para expandir os

interesses da classe mercantil. Durante o mercantilismo, por exemplo, o estado promoveu políticas protecionistas, monopólios comerciais e incentivos fiscais, garantindo à burguesia comercial vantagens estratégicas na acumulação de capital. Em troca, a burguesia financiava o estado por meio de impostos e empréstimos, fortalecendo sua influência sobre a administração pública e a formulação de políticas econômicas.

A política mercantilista desempenhou um papel crucial no desenvolvimento das indústrias nativas, pois os estados adotaram medidas protecionistas para fortalecer a produção interna e reduzir a dependência de importações. Entre essas medidas, destacavam-se altas tarifas alfandegárias, subsídios governamentais, monopólios estatais e restrições às importações de manufaturas estrangeiras, garantindo que a demanda interna fosse direcionada para os produtos nacionais. Além disso, o controle sobre colônias fornecia matérias-primas baratas e mercados cativos para as mercadorias produzidas pelas indústrias locais, estimulando sua expansão. Embora esse modelo tenha incentivado a industrialização incipiente em algumas nações, também gerou distorções, como a falta de inovação devido à ausência de concorrência e a concentração da riqueza nas mãos de elites mercantis aliadas ao estado, já que o custo do desenvolvimento industrial era repassado aos trabalhadores tributados e que vivenciavam condições de exploração facilitadoras da acumulação de capital, conforme Marx (1975) demonstra em sua crítica a List.

Essa forma de aliança, no entanto, começou a se tensionar à medida que a burguesia industrial emergiu como uma nova força econômica e política, reivindicando maior liberdade de mercado e um estado menos intervencionista, o que culminaria em conflitos políticos, como as revoluções burguesas do final do século XVIII e início do XIX.

A industrialização tardia está intimamente ligada à forma política dos estados que a vivenciam, pois, ao contrário dos países que passaram por revoluções burguesas clássicas, esses processos ocorrem sob forte presença de estruturas sociais e políticas pré-capitalistas, exigindo soluções conciliatórias entre o novo e o velho. Nessas formações, como na Alemanha de Bismarck, na Itália pós-unificação e no Japão Meiji, o desenvolvimento industrial foi conduzido “pelo alto”, com um estado forte promovendo reformas que garantiam a modernização econômica sem permitir grandes rupturas políticas. Isso frequentemente resultou em regimes autoritários, repressivos e corporativos, pois a burguesia nacional, incapaz de liderar uma transformação

democrática, aliava-se às elites agrárias e militares para manter a ordem social enquanto impulsionava o crescimento industrial. A industrialização tardia frequentemente gerou formas políticas conservadoras e centralizadoras, que tentavam equilibrar a necessidade de modernização com a preservação das hierarquias sociais tradicionais.

A dependência externa na particularidade brasileira manifesta-se historicamente pela subordinação da economia nacional ao mercado internacional, estruturada desde o período colonial na lógica agroexportadora. Esse vínculo externo condicionou o desenvolvimento capitalista do país, restringindo a diversificação produtiva e mantendo a necessidade de importação de bens manufaturados e tecnologia. No século XX, mesmo com a industrialização impulsionada pela crise do modelo agroexportador, a dependência persistiu na forma de endividamento externo, controle de setores estratégicos por capitais estrangeiros e vulnerabilidade às oscilações do capitalismo global. Esse quadro impediu a formação de um capitalismo autônomo e reforçou a posição periférica do Brasil na divisão internacional do trabalho.

No mercantilismo e no imperialismo, o estado nos países de via clássica do capitalismo desempenhou um papel ativo na defesa dos interesses da burguesia nacional, promovendo a acumulação primitiva de capital, protegendo mercados e assegurando a expansão imperialista. Desde o século XVI, adotou políticas protecionistas e expansionistas que favoreceram a industrialização e consolidaram o poder econômico das classes dominantes. Em contraste, nos países de capital atrófico e inserção subordinada no mercado mundial, como o Brasil, o estado atuou predominantemente como mediador da dependência, garantindo a reprodução das relações assimétricas com os centros capitalistas. Em vez de impulsionar uma acumulação interna robusta, manteve a economia voltada para a exportação de produtos primários e para a captação de investimentos estrangeiros, limitando a autonomia da burguesia local e reforçando a condição periférica dessas formações sociais.

Dilucidar *o caráter particular e específico do estado brasileiro erigido pela via colonial* é interessante para compreender os desafios contemporâneos impostos pela financeirização e os limites da ação fiscal do estado. O modelo tributário primitivo estabelecido durante a colonização tinha como princípio central a extração de riquezas para atender aos interesses da metrópole, sem preocupação com o desenvolvimento interno ou a equidade na distribuição da carga tributária. Esse traço estrutural

permaneceu ao longo da história, gerando um sistema fiscal regressivo, onde os tributos indiretos incidem desproporcionalmente sobre as camadas mais pobres, enquanto grandes fortunas e rendas financeiras são pouco tributadas. Com a ascensão da financeirização, o estado brasileiro passou a atuar prioritariamente como garantidor da valorização do capital financeiro, restringindo sua capacidade de investimento em políticas públicas e aprofundando desigualdades.

A formação fiscal do Brasil, desde os tempos coloniais até os primeiros anos do Império, revela uma trajetória marcada pela continuidade de práticas extrativistas, dependência externa e privilégios concentrados nas mãos de uma elite agrário-escravista. Longe de representar uma ruptura com a lógica colonial, a Independência de 1822 e a estruturação do estado imperial consolidaram mecanismos de subordinação econômica que já estavam em curso, agora sob a roupagem de uma soberania formal. Este texto analisa, a partir de dados históricos, documentos oficiais e interpretações críticas, como o sistema fiscal brasileiro foi concebido em seus primeiros passos para sustentar os interesses das classes dominantes locais e do capital estrangeiro, em detrimento da construção de um projeto nacional autônomo. A chamada *miséria fiscal brasileira* não é fruto de improvisos ou ineficiências administrativas, mas expressão concreta de um modelo de estado moldado para gerir a dependência e tentar preservar os privilégios herdados da ordem colonial.

## II - Economia de extração e miséria fiscal durante a formação do estado brasileiro no I Reinado

O sistema fiscal durante o período colonial foi marcado pela exploração econômica, arbitrariedade na cobrança de tributos e privilégios para a elite agrária. A tributação tinha caráter *extrativista*, visando a maximizar a arrecadação para a Coroa portuguesa sem considerar a capacidade contributiva dos colonos – como realmente se espera de uma colônia. A diversidade de impostos, como o Quinto, a Dízima e os direitos alfandegários, refletia a ausência de um planejamento estruturado, resultando em uma carga tributária pesada e desigual. A arrecadação era frequentemente corrompida por donatários e funcionários fiscais, o que agravava a ineficiência do sistema. A dependência da economia colonial das exportações e a ausência de uma estrutura produtiva interna consolidada perpetuaram um modelo fiscal que beneficiava poucos e sobrecarregava a maioria da população, especialmente os pequenos produtores e escravizados.

A abertura dos portos em 1808 marcou o início de um novo ciclo econômico

no Brasil, impulsionando significativamente o comércio exterior. Entre 1812 e 1822, observou-se um expressivo aumento nas exportações e importações, refletindo o impacto direto da liberdade comercial sobre a economia nacional. Mesmo com a desvalorização da moeda – que poderia relativizar os valores nominais –, os dados demonstram que o crescimento do intercâmbio foi efetivo, indicando um verdadeiro processo de integração do Brasil ao mercado internacional (PRADO JR., 2008).

A sociedade brasileira passou a consumir muito mais do que era capaz de produzir internamente. Esse descompasso levou a um desequilíbrio estrutural na balança comercial, com o Brasil acumulando déficits quase constantes entre 1821 e 1860. A situação era ainda mais grave do que os números indicavam, pois não incluíam os altos custos com a importação de pessoas escravizadas, que drenavam recursos e agravavam o desequilíbrio. O país, antes economicamente modesto, passou a depender de importações em larga escala sem contar com uma base produtiva interna capaz de sustentar esse novo padrão de consumo.

Para compensar os déficits crescentes, o Brasil recorreu intensamente ao capital estrangeiro, principalmente britânico, através de empréstimos públicos. Essa solução paliativa aumentou a dependência externa e impôs à economia nacional o peso de juros, dividendos e amortizações, comprometendo parte significativa das receitas do estado, conforme veremos a seguir. A consequência direta foi a fuga do ouro e o esgotamento das reservas metálicas, substituídas por moedas de cobre desvalorizadas e um papel-moeda instável, que agravava ainda mais o quadro inflacionário e impedia a formação de um sistema monetário sólido. Esse ciclo de endividamento e fragilidade financeira marcaria profundamente a economia brasileira ao longo do século XIX.

Ainda em 1812, documento elaborado por Manoel Jacintho Nogueira da Gama (Marquês de Baependy) descrevia a caótica e crítica situação financeira do país que ainda figurava como colônia portuguesa. De acordo com Gama (1851), havia uma grave crise financeira do Real Erário, com atrasos nos pagamentos das repartições públicas civis, eclesiásticas, militares e da marinha. Ele destacava a impossibilidade de quitar empréstimos e letras de câmbio nos prazos de vencimento, além da dependência do Banco do Brasil, que foi forçado a realizar operações acima de sua capacidade, colocando-o em risco de falência (liquidação que eventualmente ocorreria em 1829).

Medidas emergenciais foram adotadas, como a apropriação de bens de falecidos e ausentes para arrecadação de fundos, mas a situação permaneceu crítica,

levando até mesmo funcionários públicos a pedirem esmolas para sobreviver. Gama (1851) enfatizava a necessidade de reformas drásticas para evitar uma bancarrota vergonhosa e perigosa.

Para resolver essa crise, propôs um método financeiro rigoroso, baseado na arrecadação precisa das rendas públicas sem aumentar tributos, antecipar receitas ou recorrer à emissão de papel-moeda. A partir da análise das receitas e despesas do estado, considerava que, se administradas corretamente, as rendas ordinárias poderiam cobrir os custos governamentais, garantindo a pontualidade dos pagamentos. Gama sugeriu a criação de um planejamento financeiro estruturado em quatro partes: identificação das fontes de arrecadação, controle das despesas públicas, comparação entre receitas e gastos e, por fim, a definição de um método para garantir que todos os pagamentos sejam feitos dentro dos prazos estabelecidos. O plano propunha medidas concretas para restaurar a estabilidade fiscal, como o estabelecimento de consignações fixas e inalteráveis para despesas prioritárias, o uso rigoroso de balanços financeiros e a eliminação de práticas prejudiciais como a cunhagem excessiva de moeda provincial. Gama argumentava que, se adotadas com firmeza e imparcialidade, essas soluções permitiriam a recuperação do crédito público e a normalização das finanças do estado. Essa visão bem-intencionada enfrentava resistência na luta por interesses das classes que disputavam o poder político no momento da emancipação política da colônia. Os balanços levantados por Gama (1851) sobre os anos de 1810 e 1811 revelam a relevância dos impostos sobre o comércio exterior para o Erário, sendo responsáveis por 52,55% e 53,15% das rendas ordinárias naqueles anos, respectivamente.

A proposta de Gama partia de uma leitura estritamente técnica e moralizante da crise fiscal colonial, confiando que a racionalidade administrativa e a disciplina financeira seriam suficientes para restaurar a solvência do estado. Seu plano, baseado no rigor contábil, na eficiência arrecadatória e na eliminação de práticas como a cunhagem desordenada de moeda, ignora as determinações estruturais que configuravam a economia política da colônia. Ao propor o saneamento fiscal sem aumento de tributos nem emissão de papel-moeda, Gama revela uma fé excessiva na neutralidade da administração pública, desconsiderando o fato de que o estado colonial – e mesmo o que viria a ser o estado imperial – não era um instrumento técnico a serviço do bem comum, mas sim um aparato de classe, moldado para garantir os privilégios da aristocracia fundiária, mercantil e escravista.

A grande falha de Gama reside no politicismo estreito de sua abordagem, que reduz uma crise estrutural a um problema de gestão. Ao ignorar que mais da metade das receitas provinha dos impostos sobre o comércio exterior – ou seja, da própria inserção subordinada da colônia no sistema mercantil internacional –, sua proposta negligencia o essencial: a dependência externa, a concentração de propriedade, a ausência de uma base produtiva diversificada e a natureza colonial do estado que pretendia salvar.

A crise financeira também tinha elementos contingentes no processo de afastamento entre colônia e metrópole. Fleiuss (1925) destaca que o retorno da Corte portuguesa à Europa em 1821 provocou um verdadeiro esvaziamento econômico no Brasil. Cerca de quatro mil pessoas pertencentes à elite lusa, incluindo fidalgos, grandes comerciantes e capitalistas, partiram levando consigo seus bens e capitais, provocando uma súbita drenagem de riquezas e agravando a já delicada situação financeira da colônia. Como consequência imediata, o Banco do Brasil entrou em falência e o Tesouro foi deixado completamente vazio. A falência do Banco do Brasil e o esvaziamento do Tesouro apontam para uma fragilidade estrutural da economia colonial: não havia acúmulo interno de capital nem instituições sólidas capazes de sustentar a soberania econômica. O fato de a retirada da elite lusa ter causado um colapso econômico imediato revela o quanto o Brasil estava inserido numa lógica extrativista e subordinada, sem autonomia política ou econômica real.

A escassez de numerário se intensificou: o ouro e a prata desapareceram da circulação monetária, restando apenas pequenas quantidades de cobre. A prata chegou a atingir um ágio de 7% a 8%, enquanto os bilhetes emitidos pelo banco perdiam rapidamente seu valor, tornando-se praticamente inúteis. Em carta ao pai, D. Pedro relatava o cenário de insegurança econômica e retenção de metais preciosos: “Quem tem dinheiro em prata ou em ouro, guarda-o... os bilhetes valem muito pouco ou quase nada” (FLEIUSS, 1925, p. 114). A gravidade da crise se refletia não apenas na desvalorização da moeda, mas também na falência institucional. O próprio tesoureiro do Banco do Brasil fugiu para os Estados Unidos com fundos pertencentes a uma companhia de seguros, e três dos quatro diretores da instituição faliram, muitos deles tentando proteger seus bens sob falsas alegações de tutela. O episódio expôs de forma contundente a fragilidade das finanças públicas e a vulnerabilidade das instituições brasileiras às vésperas da Independência.

Medidas de inspiração liberal e racionalização fiscal foram adotadas com o

objetivo de amenizar a crise econômica e fortalecer a legitimidade do governo. Em um contexto de severa escassez de recursos, tais iniciativas buscavam não apenas aliviar o peso tributário sobre a população e os comerciantes, mas também conferir maior racionalidade à administração pública.

D. Pedro aplicou dispositivos do Alvará de 25 de abril de 1818<sup>1</sup>, que previam a redução das tarifas sobre mercadorias portuguesas e a isenção de impostos para produtos que, já despachados em uma alfândega, fossem novamente apresentados em outra, evitando, assim, a bitributação. Em nome da economia de recursos, o governo também suspendeu comissões militares anteriormente criadas, limitando gastos com estruturas administrativas desnecessárias.

Essas medidas evidenciam uma tentativa de modernização do estado e de aproximação entre o poder central e os interesses das classes dominantes locais, numa fase em que o país ainda buscava definir seu caminho político e institucional. Ao adotar princípios de racionalidade econômica, D. Pedro procurava sustentar sua autoridade e preparar o terreno para transformações mais profundas, que culminariam na independência.

O Decreto de 30 de dezembro de 1822 marcou uma inflexão importante na política econômica do recém-independente Império do Brasil. Com a ruptura dos laços políticos e comerciais com Portugal, o decreto revogou os privilégios aduaneiros que beneficiavam os produtos portugueses, igualando-os aos das demais nações e impondo uma tarifa de 24% sobre gêneros de indústria, manufatura, pesca e produção portuguesa. Além disso, o texto autorizou a importação do rapé estrangeiro, estabelecendo taxas diferenciadas conforme a origem, e fixou valores específicos para a entrada de produtos líquidos como vinhos, aguardentes, licores, azeites e vinagres, encerrando de vez a lógica fechada da era colonial. A medida teve forte simbolismo político, pois consolidava a autonomia econômica do Brasil e sua desvinculação da antiga metrópole, além de representar uma adesão inicial aos princípios do liberalismo comercial. Produtos ingleses, como o rapé, continuavam a usufruir de condições mais vantajosas, com imposto de apenas 15%, conforme estabelecido no tratado de 1810.

---

<sup>1</sup> O Alvará de 25 de abril de 1818, expedido por D. João VI, teve como objetivo principal aumentar as receitas do estado e financiar a reconstrução do Reino após a guerra, estabelecendo a obrigatoriedade do pagamento de direitos alfandegários sobre todos os produtos que entrassem ou saíssem dos portos do Reino Unido, inclusive os destinados à Casa Real, com poucas exceções. Determinou tarifas mais elevadas para vinhos e aguardentes estrangeiros no Brasil, favorecendo os vinhos portugueses, e instituiu uma nova taxa sobre a entrada de escravos, com parte da arrecadação voltada para a manutenção da ordem e incentivo à colonização de brancos.

Essa medida evidencia o privilégio comercial concedido à Inglaterra nas relações com o Brasil recém-independente, que continuaria vigente por alguns anos, consolidando a posição inglesa como a principal beneficiária do tratamento de nação mais favorecida.

A Constituição de 1824, outorgada após a dissolução da Assembleia Constituinte, trouxe um princípio tributário avançado em seu artigo 179, nº 15, ao estabelecer que todos deveriam contribuir com impostos de forma proporcional aos seus haveres. Essa norma se aproximava de modelos europeus como a Constituição Francesa de 1791. No entanto, o preceito permaneceu inaplicado. Longe de ser ver algo minimamente reminiscente de um pacto nacional, representativo dos diversos setores sociais, o que se viu foi a imposição de um arranjo institucional do alto para baixo, preservando os interesses da elite latifundiária e mercantil que orbitava em torno do trono.

Por meio do Decreto de 5 de janeiro de 1824, o governo imperial reconheceu a incapacidade das rendas ordinárias para cobrir as despesas urgentes e extraordinárias, especialmente as relacionadas à defesa, segurança e estabilidade do Império. Um empréstimo de £3.000.000 foi autorizado para ser contratado na Europa, com o objetivo de financiar os compromissos imediatos do Império Brasileiro. O decreto hipotecou a receita de todas as alfândegas do Brasil, com especial destaque para a alfândega do Rio de Janeiro, como fonte de pagamento dos juros e do principal do empréstimo. O empréstimo junto à praça de Londres, foi um símbolo contundente da dependência estrutural que caracterizou o nascimento do estado imperial brasileiro. Longe de representar uma medida soberana ou um passo autônomo rumo ao desenvolvimento de uma certa autonomia nacional, o empréstimo evidencia a continuidade da lógica de subordinação ao capital externo – agora sob nova roupagem, mas com o mesmo conteúdo colonial. O fato de o governo imperial declarar, já em 1824, a incapacidade de sustentar suas despesas com receitas próprias mostra que o estado nascente não se estruturou sobre uma base produtiva autônoma, mas sobre uma lógica de endividamento externo, em especial com a praça financeira londrina — o centro do capitalismo mundial na época. A hipoteca da receita alfandegária, sobretudo da alfândega do Rio de Janeiro – uma das mais lucrativas – como garantia do pagamento do empréstimo, reforça a crítica de que o estado brasileiro emergente funcionava como correia de transmissão dos interesses do capital britânico. Isso não apenas limitava a autonomia fiscal do Império, mas subordinava sua

principal fonte de receita à lógica da exploração financeira imperialista.

O contrato<sup>2</sup> com as casas bancárias inglesas previa: deságio elevado (até 25%); juros fixos de 5% ao ano; comissões de até 4%, além de outros custos operacionais; administração externa do fundo de amortização e cláusulas pró-credores inclusive em casos de guerra. Diante do insucesso na contratação das duas parcelas restantes do empréstimo firmado em 1824 com os bancos ingleses Bazeth, Tarquhard, Crawford & Co., cujos motivos específicos não foram registrados, o governo brasileiro se viu obrigado a buscar uma nova alternativa de financiamento externo. A urgência em obter recursos para custear as despesas do império levou à celebração de um novo contrato, em 12 de janeiro de 1825, com o influente banqueiro londrino Nathan Mayer Rothschild. Esse acordo visava suprir a parte do empréstimo anteriormente frustrado e assegurar a continuidade da política financeira do governo imperial. O novo contrato (cf. CARREIRA, 1889, pp. 107-13) estabeleceu um empréstimo de £2.000.000, com emissão de certificados no valor de £2.352.900 e juros anuais de 5%. O pagamento seria feito em 12 parcelas mensais de £166.660, e estava previsto um fundo de amortização de 1% ao ano para garantir o resgate progressivo da dívida. Rothschild assumiu a administração dos pagamentos dos juros e do fundo de amortização, recebendo em contrapartida uma comissão de 4% sobre o valor do empréstimo, 1% sobre os juros pagos e ½% sobre as compras realizadas para o fundo. Os plenipotenciários brasileiros, Felisberto Caldeira Brant e Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, receberam cada um ¼ da comissão principal. Além disso, Rothschild ficou autorizado a adiantar até £300.000 ao governo brasileiro com juros de 3% ao ano e podia aceitar diamantes ou produtos como forma alternativa de pagamento, mediante comissão sobre a venda. O contrato foi ratificado por decreto imperial em 28 de fevereiro de 1825. Com um déficit de mais de 3,6 milhões de mil-réis em 1825, uma diferença de quase 80% entre despesas e receitas, o estado imperial não possuía base fiscal autônoma, pois sua economia seguia centrada no agrarismo exportador, escravocrata e dependente do comércio exterior. Em vez de reformar essa base e organizar um sistema fiscal progressivo ou produtivo, o Império opta por aprofundar a via da subordinação financeira externa, recorrendo ao capital londrino.

Em vez de reformar essa base e organizar um sistema fiscal, o Império opta por aprofundar a via da subordinação financeira externa, recorrendo ao capital londrino.

---

<sup>2</sup> A íntegra do contrato pode ser lida em Carreira (1889), pp. 100-6.

O reconhecimento oficial da independência do Brasil por Portugal ocorreu com o tratado de paz e aliança assinado em 29 de agosto de 1825, que restabeleceu as relações comerciais entre os dois países, fixando uma tarifa de 15% sobre as mercadorias de ambas as partes. De acordo com Deveza (2004), em seguida, a França também firmou um tratado com o Brasil em 8 de janeiro de 1826, complementado em junho do mesmo ano, garantindo a entrada de seus produtos com o mesmo imposto de 15%, embora sem reciprocidade. A política de tarifas uniformes foi estendida em 1827 a outras nações europeias como Áustria, Prússia e as Cidades Hanseáticas, e no ano seguinte a Dinamarca, Países Baixos e Estados Unidos – sendo estes últimos os primeiros a reconhecer oficialmente a independência brasileira, em 1824. Apesar dessa aparente liberalização comercial, a economia brasileira permaneceu fortemente dependente da Grã-Bretanha, que seguia como seu principal fornecedor externo.

Tudo isso indica que o Brasil recém-independente ingressa no circuito capitalista mundial como nação devedora e dependente, sem controle efetivo sobre os próprios mecanismos de financiamento e gasto público. Isso se dá sem contrapartida produtiva, ou seja, não se trata de investimento em infraestrutura ou indústria nacional, mas de endividamento para sustentar a máquina estatal e os compromissos das elites locais. Essa elite não propôs uma ruptura com a lógica colonial, mas a sua continuação sob a forma de um estado independente que se estruturou para servir aos antigos e novos centros de poder internacional.

A dívida ativa do Império, conforme o relatório apresentado em 1826 (CARREIRA, 1889), foi estimada em 5.364:363\$543, abrangendo créditos do Tesouro originados entre os anos de 1817 e 1825. No entanto, a comissão da câmara dos deputados destacou a carência de informações precisas sobre esses valores, o que impedia a determinação do que de fato poderia ser recuperado. Essa falta de clareza comprometia o planejamento financeiro e a avaliação real da capacidade de arrecadação do estado, gerando incertezas sobre a efetividade do controle fiscal e da cobrança de créditos devidos à Fazenda Pública.

Já a dívida passiva, ou seja, os compromissos financeiros assumidos pelo estado, foi avaliada em 14.900:682\$643 e apresentava graves irregularidades. A comissão identificou que boa parte dessa dívida se concentrava na província do Rio de Janeiro, derivando de diversas origens, como empréstimos e seus respectivos juros, papéis correntes a serem pagos, gêneros e efeitos adquiridos, bens sequestrados de portugueses, além de ordenados, pensões e vencimentos de funcionários. A

complexidade e a fragmentação dessa composição evidenciavam a urgência de uma reestruturação administrativa e contábil, bem como a necessidade de uma política clara de consolidação e amortização da dívida pública.

A situação da dívida ativa do Império em 1826, marcada pela ausência de dados confiáveis e pela incapacidade de saber o que de fato seria recuperável, expõe a deformação estrutural do estado brasileiro, nascido sob a lógica da via colonial. Essa lógica impôs um modelo estatal voltado não à racionalidade administrativa ou ao interesse público, mas à manutenção da ordem social herdada do colonialismo – fundiária, escravista e dependente. A desorganização fiscal e a baixa capacidade de cobrança não são meras ineficiências técnicas, mas reflexo da falta de um projeto de soberania fiscal, uma vez que o estado não se construiu para tributar os setores dominantes ou organizar as finanças públicas com vistas ao desenvolvimento interno, mas sim para reproduzir uma elite que se eximia de qualquer sacrifício contributivo.

A análise da dívida passiva, com seu valor quase três vezes superior ao da dívida ativa, reforça esse diagnóstico. A concentração da dívida na província do Rio de Janeiro – centro do poder político e da aristocracia imperial –, sua composição fragmentada e a origem em compromissos que incluem empréstimos, papéis desvalorizados, benefícios a funcionários e indenizações pela perda de bens coloniais mostram que a máquina pública operava como um mecanismo de redistribuição de recursos em favor da elite estatal e rentista, e não como promotora de algum projeto nacional, ainda que excludente. Essa realidade escancara o caráter antinacional e antipopular do estado brasileiro, cuja estrutura administrativa e contábil não visava à emancipação financeira, mas à continuidade da subordinação interna (às classes dominantes locais) e externa (ao capital estrangeiro). A “reestruturação administrativa” e a “política de amortização” de que falava a comissão de deputados seriam (e foram) insuficientes enquanto não houvesse uma ruptura com a lógica de vilipêndio colonial que sustentava o funcionamento do próprio estado.

A Lei de 15 de novembro de 1827 representou um marco na organização financeira do Império do Brasil ao instituir formalmente a dívida pública. Ela consolidou todas as dívidas contraídas pelo governo até o final de 1826, reconhecendo como legítimos os títulos legais e verídicos, tanto da dívida interna quanto da externa. Para garantir o controle e a transparência, foi criado o Grande Livro da Dívida do Brasil, com registros centralizados no Tesouro e livros auxiliares em cada província. Todos os credores deveriam inscrever seus títulos nesses registros, o que possibilitava o

pagamento dos juros e a administração das obrigações do estado de forma centralizada.

A lei também estabeleceu a Caixa de Amortização, uma instituição que se pretendia independente e era encarregada de gerenciar o pagamento dos juros, a amortização anual de 1% e as transferências das apólices. A Caixa de Amortização viria a existir até 1967, sendo um elemento fundamental da forma de transferência de recursos públicos para os detentores destes títulos, que tinham 5 representantes entre os 7 responsáveis por administrar a Caixa. Foi emitido um capital fundado de 12.000:000\$000 em apólices com juros fixos de 5% ao ano, garantido por uma prestação mensal de 60:000\$000 proveniente da receita das alfândegas do Rio de Janeiro. As apólices gozavam de proteção legal contra sequestros, *estavam isentas de impostos sobre heranças e sucessões*, e contavam com regras detalhadas sobre sua emissão, circulação e resgate, buscando fortalecer a credibilidade da nova estrutura da dívida pública.

Essa tentativa era essencial tendo em vista que se tratava de um estado endividado em moeda estrangeira e internamente, que contava com déficits fiscais recorrentes. Além do empréstimo de £3.000.000 junto ao capital inglês diretamente, somava-se mais £1.400.000 oriundos de uma dívida assumida junto a Portugal por meio da Convenção Adicional ao Tratado de Amizade e Aliança de 29 de agosto de 1825, firmada entre D. João VI e D. Pedro I. Ambos os valores somados equivalem a cerca de 17 milhões de réis, sendo que a receita da fazenda imperial em 1827 foi de 12 milhões de réis. A dívida interna já chegava a quase 30 milhões de réis.

O que se viu foi esforço do estado brasileiro em consolidar juridicamente a sua condição de dependência e subordinação financeira. A criação do Grande Livro da Dívida e da Caixa de Amortização institucionalizou um mecanismo permanente de transferência de recursos públicos para os credores do estado, majoritariamente membros da elite interna e do capital estrangeiro. O fato de que cinco dos sete administradores da Caixa representavam diretamente os credores comprova o caráter privatista da gestão estatal, operando como um comitê gestor dos interesses da classe dominante e do capital internacional, e não como instrumento de promoção do desenvolvimento ou da soberania nacional.

O estado imperial, ao formalizar uma dívida pública que superava com folga a sua capacidade de arrecadação, não buscava superar a lógica colonial, mas institucionalizá-la sob a forma do endividamento contínuo. As garantias especiais às

apólices — como a isenção de impostos sobre heranças e a proteção contra sequestros — evidenciam uma estrutura estatal voltada à reprodução de rendas para setores rentistas, em detrimento de qualquer projeto redistributivo ou produtivo. Em vez de enfrentar a estrutura fiscal regressiva, ampliar a base tributária ou investir em infraestrutura e serviços, o estado compromete receitas estratégicas (como as das alfândegas do Rio de Janeiro) para honrar compromissos assumidos no contexto da submissão diplomática a Portugal e do atrelamento ao capital britânico. Assim, a lei de 1827, longe de representar uma modernização fiscal autônoma, reforça a via colonial em sua forma financeira e contábil, institucionalizando a dependência como norma de funcionamento do estado brasileiro.

Dada a situação crítica das finanças públicas imperiais, em 1829, o governo brasileiro firmou mais contratos de empréstimo em Londres, destacando-se dois principais: um com Nathan Mayer Rothschild, no valor de £200.000, e outro com a firma Thomas Wilson & Comp., no valor de £199.940. Ambos os contratos foram assinados pelo Visconde de Itabayana, como plenipotenciário do Império, com base na autorização do art. 7º da Lei de 8 de outubro de 1828. As condições desses empréstimos foram bastante onerosas: os títulos foram emitidos com juros anuais de 5% e amortização de 1% ao ano. O pagamento seria feito em prestações mensais, e as apólices foram negociadas com deságio – ou seja, o governo recebia menos do que o valor nominal emitido, agravando o custo da operação.

A principal destinação dos recursos obtidos nesses contratos foi a cobertura de obrigações remanescentes do empréstimo de 1824, contratado em melhores condições, mas que ainda pesava significativamente sobre as finanças do Tesouro. Os contratos de 1829, no entanto, impuseram encargos adicionais ao Brasil: além dos altos juros, incluíam comissões de até 2% sobre o capital, corretagens sobre a amortização e restrições sobre o uso dos recursos – que ficavam sob controle dos banqueiros até sua aplicação nos pagamentos estipulados. Com isso, apesar de aliviar momentaneamente o caixa do governo, os novos empréstimos aprofundaram a dependência financeira do Império e comprometeram receitas futuras com encargos externos.

A Lei de 8 de outubro de 1828 era a lei orçamentária para o ano de 1829. Além de autorizar os empréstimos no exterior, ela também autorizava despesas e fazia a previsão de receitas, bem como expressava outro aspecto da miséria brasileira, o caráter hipertardio do desenvolvimento capitalista no Brasil. Do valor total de

10.679:590\$376 autorizados, mais da metade se destinava às forças armadas com 2.561:000\$000 destinados ao Ministério da Marinha e 3.200:000\$000 ao Ministério da Guerra. A outra maior soma, 4.293:934\$776, era destinada ao Ministério da Fazenda, responsável pela amortização e pagamento de juros das dívidas interna e externa. Pagamento de burocratas, gastos militares e serviço da dívida resumiam a maior parte da destinação do fundo público imperial, sendo ausente qualquer investimento público ou destinação de recursos para a industrialização do país. Apesar das visitas à Londres para assinar novos contratos de empréstimos, a elite local parecia não se importar muito com as transformações que aconteciam naquela ilha.

Na verdade, a miséria fiscal brasileira expressa com nitidez a permanência da lógica colonial sob novas formas, revelando um estado nacional que se organiza não para superar a condição periférica, mas para administrar sua dependência e garantir os interesses da elite agrário-escravista. Os empréstimos de 1829, com condições ainda mais onerosas do que os anteriores, foram utilizados para rolar dívidas antigas, num ciclo de endividamento autofágico, típico das formações sociais subordinadas ao capital financeiro internacional. A alocação orçamentária – voltada quase exclusivamente ao gasto militar, custeio da burocracia estatal e serviço da dívida – evidencia que o fundo público era apropriado para sustentar o aparato de coerção e a reprodução das elites rentistas, sem qualquer compromisso com o investimento produtivo ou com a construção de uma base econômica autônoma. A ausência de políticas voltadas à industrialização ou à infraestrutura reforça o diagnóstico chasiniano de que o Brasil seguia atrelado aos interesses externos e dominado internamente por uma classe que não se identificava com os imperativos de uma modernização capitalista, mas sim com a conservação de privilégios herdados da ordem colonial.

No início do exercício de 1829, o Brasil encontrava-se em uma situação financeira profundamente crítica. O país enfrentava um grande déficit orçamentário, agravado pela superabundância de moeda de cobre, altamente depreciada. Para contornar a escassez de numerário e a perda de confiança na moeda, o governo recorreu à imposição do curso forçado das notas do Banco do Brasil, comprometendo-se a garantir seu valor. Essa medida, no entanto, não impediu a queda acentuada do câmbio nem conteve o aumento generalizado dos preços dos gêneros de consumo, o que afetou de forma especialmente dura os funcionários públicos, cuja remuneração perdeu poder de compra em meio à inflação.

A Lei de 23 de setembro de 1829 determinou a liquidação do Banco do Brasil, marcando uma tentativa do governo de reorganizar o sistema monetário em meio à crise financeira. Para conduzir o processo, foram nomeadas comissões compostas por representantes dos acionistas e do estado, responsáveis por verificar a situação financeira da instituição e criar um novo padrão de notas. Essas novas cédulas, emitidas com maior segurança, seriam garantidas pela própria nação e obrigatoriamente aceitas nas repartições públicas. A lei ainda impunha a obrigação de resgatar anualmente 5% das notas em circulação, estabelecendo que propriedades públicas não essenciais ao serviço do estado poderiam ser vendidas para financiar essa amortização, tarefa atribuída à Caixa de Amortização.

O país enfrentava um déficit elevado em 1830, agravado pela desvalorização da moeda em circulação, especialmente o papel-moeda e as moedas de cobre. O câmbio despencara a níveis críticos, comprometendo todas as transações externas. Além disso, o sistema de contabilidade pública era precário, com classificações inadequadas de receitas, o que comprometia a clareza e a transparência das finanças estatais.

De acordo com Fleiuss (1925), em 12 de fevereiro de 1830, D. Pedro I decretou a criação de uma comissão encarregada de organizar um novo sistema monetário, evidenciando a crescente preocupação com a estabilidade econômica do Império. Essa iniciativa refletia a tentativa do governo de responder à crise de confiança no papel-moeda, agravada pela já determinada liquidação do Banco do Brasil. Além disso, o cenário político turbulento e a fragilidade da economia exigiam medidas urgentes para restaurar a credibilidade financeira do estado e dinamizar as atividades comerciais, tanto internas quanto externas. A comissão surgiu, portanto, como um esforço do governo imperial para conter os efeitos da instabilidade e tentar recuperar a ordem monetária em meio à crise.

Entre 1829 e 1831, o Império do Brasil mergulhou numa crescente crise política que culminaria na abdicação de D. Pedro I. A impopularidade do imperador se intensificou com nomeações de portugueses naturalizados para cargos de destaque, em detrimento de brasileiros natos, alimentando a percepção de favoritismo e exclusão nacional. Sua contínua ingerência nos assuntos de Portugal, especialmente após a morte de D. João VI, levantou dúvidas quanto ao seu verdadeiro compromisso com o Brasil. A criação de um gabinete secreto, o uso de tropas estrangeiras e os termos do tratado de reconhecimento da independência também minaram sua legitimidade. No

Congresso, a maioria liberal rompeu com o imperador, enquanto a imprensa – liderada por vozes como a de Evaristo da Veiga – e o povo exigiam reformas. O estopim veio com os protestos de 6 e 7 de abril de 1831 no Campo de Sant’Anna, que mobilizaram tropas e civis contra o chamado “Gabinete dos Medalhões”. Incapaz de conter a pressão popular e militar, D. Pedro I abdicou do trono em favor de seu filho, o futuro D. Pedro II, encerrando o I Reinado.

A criação de uma comissão para reformar o sistema monetário em 1830, diante da crise econômica e da liquidação do Banco do Brasil, revela o caráter reativo e de superfície das tentativas do estado imperial de lidar com os impasses estruturais gerados pela via colonial. Em vez de promover uma ruptura com a lógica rentista, dependente e antinacional, o governo de D. Pedro I limitava-se a remendos institucionais, enquanto mantinha uma estrutura econômica e política voltada à reprodução dos interesses das elites locais e do capital estrangeiro. A instabilidade monetária, a desconfiança no papel-moeda e o colapso do Banco do Brasil não podem ser compreendidos fora do contexto de um estado que concentra seus esforços na manutenção da ordem e na contenção de crises, sem jamais enfrentá-las em sua raiz histórica. A crise política que levou à abdicação de D. Pedro I expressa, portanto, os limites de um projeto de estado moldado para mediar conflitos entre frações dominantes, enquanto as camadas populares e os interesses nacionais eram sistematicamente excluídos. O esgotamento do I Reinado foi, nesse sentido, o esgotamento de uma tentativa fracassada de conciliar formas modernas de dominação (princípios econômicos liberais) com estruturas coloniais profundamente arcaicas.

### III. Modernização sem ruptura: a Regência como gerência da dependência

A herança do Primeiro Reinado para o fundo público brasileiro foi uma dívida total (interna, externa e flutuante) de 55.980:344\$643, para uma receita orçada para 1832-1833 de 11.573:002\$000, contra uma despesa orçada de 11.698:759\$187 (Carreira, 1889). No período regencial (1831-1840), o Império passou por uma significativa reforma administrativa com a criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional e de tesourarias nas províncias. Essa reestruturação visava centralizar, racionalizar e moralizar a administração das finanças públicas, conferindo maior controle à arrecadação e aplicação dos recursos. Durante o período regencial, começaram a se delinear os dois grandes partidos políticos do Império: o Partido Conservador e o Partido Liberal. Os conservadores reuniam magistrados, burocratas,

grandes comerciantes – muitos deles portugueses – e proprietários rurais das províncias mais tradicionais, como Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco. Já os liberais agregavam a pequena classe média urbana, alguns padres e proprietários rurais das áreas menos tradicionais, especialmente de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

De acordo com Fleiuss (1925), a partir de 1831, o Brasil mergulhou numa grave crise econômica que afetou diretamente os principais setores produtivos do país. Comércio, indústria e agricultura apresentavam sinais visíveis de declínio, refletindo o ambiente de instabilidade política que se seguiu à abdicação de D. Pedro I. A produção nacional enfraquecia diante das incertezas quanto ao futuro do regime e das disputas entre facções políticas, provocando retração nas atividades econômicas e comprometendo a arrecadação do estado.

Como consequência, verificou-se uma significativa fuga de capitais e de mão de obra qualificada, drenando recursos do Império para o exterior, sobretudo para a Europa. A confiança pública desmoronou: o crédito – tanto do governo quanto dos particulares – praticamente desapareceu, o câmbio despencou (de 50 para cerca de 20), e as apólices da dívida pública perderam valor, passando de 90% para apenas 30% na Bolsa. Até o mercado imobiliário entrou em colapso, com prédios sem valor venal nem procura para aluguel, enquanto a terra se desvalorizava drasticamente em relação ao período anterior. Esses elementos compunham um cenário alarmante que exigia respostas urgentes do governo regencial.

No campo fiscal, foram abolidos diversos impostos específicos das províncias, substituídos por taxas padronizadas de alcance nacional, o que buscava simplificar o sistema tributário e torná-lo mais equitativo. As medidas também incluíram o estímulo à arrecadação eficiente e a eliminação de práticas de corrupção, como a cobrança de impostos sem respaldo legal ou o favorecimento de determinados grupos. Novas regras foram estabelecidas para a apresentação e fiscalização dos orçamentos e balanços, impondo ao estado o dever de organizar, publicar e justificar suas receitas e despesas, o que representou um avanço importante no controle público das finanças.

A Lei de 4 de outubro de 1831 reorganizou profundamente a administração fazendária do Império do Brasil ao extinguir o antigo Erário Régio e o Conselho da Fazenda e criar o Tribunal do Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias. Seu objetivo central foi estabelecer um sistema mais racional, centralizado e fiscalizado de arrecadação, controle e despesa das finanças públicas, com base em princípios de

legalidade, transparência e responsabilidade administrativa. A nova estrutura previa funções específicas para cada autoridade – como o presidente do Tesouro, o inspetor-geral, o contador-geral e o procurador fiscal – e determinava a forma de prestação de contas, organização da escrituração por partidas dobradas, controle de patrimônio público e dos contratos, além de instituir concursos para ingresso no serviço fazendário.

A concentração das nomeações nas mãos do Imperador, representado pela Regência, e do núcleo da administração fazendária, todos indicados dentro de uma lógica de confiança pessoal e vínculos políticos, revela que o objetivo também era preservar o controle da elite imperial sobre os fluxos financeiros do estado, reforçando sua capacidade de gerir a dívida pública, cobrar tributos regressivos e manter a máquina estatal a serviço de uma ordem social excludente. Essa arquitetura institucional, longe de promover transparência ou eficiência, reproduzia a lógica herdada do período colonial, na qual o poder público serve como extensão dos interesses privados da classe dominante, perpetuando o caráter antinacional e dependente do estado brasileiro.

A Lei nº 16 de 1834 (Ato Adicional de 1834) promoveu uma mudança significativa no modelo de Regência ao substituir a Regência Trina Permanente, estabelecida pela Constituição de 1824, por um Regente Único, eleito e temporário, com mandato de quatro anos (art. 26). Essa alteração buscou conferir maior unidade e estabilidade ao governo durante a menoridade de D. Pedro II, ao mesmo tempo em que ampliava o caráter representativo do regime, já que o novo regente seria escolhido por votação secreta dos colégios eleitorais provinciais. A medida também respondeu às pressões descentralizadoras do período, marcando uma inflexão importante na trajetória do Império rumo à consolidação de uma estrutura política mais flexível e adaptada às demandas das províncias.

O Ato Adicional de 1834 também promoveu uma reforma de grande impacto na organização político-administrativa do Império ao instituir as Assembleias Legislativas Provinciais em substituição aos Conselhos Gerais. Essas novas instâncias legislativas passaram a ter competência para propor e deliberar sobre temas fundamentais à administração local, como impostos provinciais, instrução pública, obras, justiça e orçamentos municipais e provinciais. Além disso, foram-lhes atribuídos poderes para tratar de desapropriações, autorizar empréstimos, organizar estatísticas, fomentar a catequese indígena e se manifestar sobre autoridades públicas. Suas

decisões estavam sujeitas à sanção do presidente da província, com possibilidade de veto, e seus membros passaram a gozar de inviolabilidade pelas opiniões emitidas no exercício do mandato, dispondo ainda de regimento interno próprio para regular seus trabalhos.

Esta reforma, embora aparente sinalizar um avanço no sentido da descentralização e da ampliação do poder representativo nas províncias, deve ser compreendido como uma reforma conservadora e funcional à manutenção da ordem oligárquica e dependente herdada da via colonial. A eleição de um Regente Único e a criação das Assembleias Legislativas Provinciais não romperam com a lógica de exclusão social e de concentração de poder nas mãos das elites locais e nacionais. Ao contrário, tais medidas buscavam acomodar as pressões regionais sem alterar a estrutura de dominação, preservando a centralidade do estado imperial como garantidor dos interesses dos grandes proprietários e das frações do capital associadas ao comércio externo. É importante ressaltar que a década da Regência foi um período de transição importante economicamente e politicamente para as oligarquias brasileiras, já que estava em ascensão a economia cafeeira, que passou de menos de 20% de representação nas exportações brasileiras para mais de 40%. Portanto, as novas instituições políticas, ainda que formalmente mais autônomas, atuavam dentro de um arcabouço legal e fiscal subordinado ao núcleo central do Império, reproduzindo a lógica de uma representação seletiva, censitária e controlada, em que os dispositivos de descentralização não significavam democratização, mas a reorganização do poder para manter a mesma ordem social excludente e subordinada ao capital externo.

Em 1834, a dívida pública brasileira apresentava um quadro significativo de comprometimento das finanças do estado. De acordo com Carreira (1889), a receita ordinária do exercício foi de 12.787:523\$015, mas a receita extraordinária, de 2.032:099\$093, revelava uma dependência crescente de mecanismos financeiros, especialmente da emissão de apólices da dívida pública, que compunham grande parte desses recursos. A dívida total do estado ultrapassava os 85 mil contos, somando os compromissos internos, externos e a dívida flutuante. Os juros pagos no exercício alcançaram 2.580:977\$437, dos quais 1.527:136\$875 se referiam à dívida externa e 1.053:840\$562 à interna.

A crescente emissão de apólices como receita extraordinária e o peso insustentável dos juros – especialmente os vinculados à dívida externa – demonstram

que o fundo público imperial foi capturado por mecanismos de transferência sistemática de recursos para o capital financeiro, nacional e internacional. O estado atuava como agente da reprodução da ordem oligárquica e do pagamento de compromissos assumidos com a elite rentista e os credores estrangeiros, em especial britânicos. Com mais de 20% da receita ordinária comprometida apenas com o serviço da dívida, a estrutura fiscal se confirmava como instrumento de espoliação e bloqueio do desenvolvimento autônomo, reafirmando o diagnóstico chasiniano de que o Brasil do século XIX permaneceu preso a uma ordem antinacional, financeirizada e subordinada às exigências externas e aos interesses de sua própria elite.

A receita geral do Império em 1835 era composta por um amplo conjunto de 58 rubricas, refletindo a diversidade e confusão das fontes de arrecadação estatal. Entre os principais itens, destacavam-se os direitos de importação e exportação, impostos sobre mineração (como o ouro e os diamantes), rendas provenientes das alfândegas, taxas sobre a escravidão (incluindo meia siza<sup>3</sup> e taxa de escravos), venda de bens nacionais, foros de terrenos de marinha, e rendas da exploração diamantina. Também integravam essa receita os juros de apólices da dívida pública, taxas postais, direitos de chancelaria, rendimento da tipografia nacional, e diversas outras contribuições e emolumentos vinculados à administração e à justiça imperial.

Essa estrutura de financiamento evidencia um estado que, longe de se organizar para promover o desenvolvimento nacional, operava de forma caótica e patrimonialista, refletindo os limites estruturais da via colonial. A predominância de fontes como os direitos alfandegários, as taxas sobre a escravidão e a exploração mineral mostra que o estado se sustentava sobre rendas parasitárias e excludentes, ligadas à manutenção da ordem escravista, da dependência comercial externa e da espoliação de recursos naturais. A presença de itens como juros de apólices da dívida pública entre as receitas reforça a ideia de um sistema fiscal autofágico, em que o próprio estado se torna refém de um circuito de endividamento que apenas realimenta a sua dependência, uma vez que não se tratava de emissões de dívidas para promover algum tipo de investimento público produtivo ou indutor de desenvolvimento. Assim, em vez de indicar diversidade e solidez, a multiplicidade de rubricas revela a ausência de um projeto nacional coerente, substituído por um emaranhado fiscal que servia,

---

<sup>3</sup> Imposto de 5% sobre o valor de compra e venda de escravos ladinos (escravos não recém-chegados da África), criado pelo Alvará de 3 de junho de 1809. Já a siza cheia era o imposto de 10% sobre o valor de compra, venda e arrematação de bens de raiz (imóveis).

sobretudo, à reprodução de uma elite rentista, escravista e subordinada ao capital externo.

Entre 1836 e 1840, o Império do Brasil passou por importantes reformas na administração fiscal e na política monetária, diante de um cenário de instabilidade cambial, desorganização do meio circulante e crescente endividamento. Chegou-se a propor a extinção progressiva do papel-moeda. De acordo com Carreira (1889), em 1838, o conselheiro Miguel Calmon propôs a conversão da dívida externa em apólices da dívida interna, como forma de reduzir as remessas de divisas ao exterior e estabilizar o câmbio. O estado enfrentava um endividamento significativo, com uma dívida total superior a 54 mil contos de réis, valor cinco vezes maior que sua receita. Ao mesmo tempo, o papel-moeda em circulação ultrapassava os 36 mil contos de réis. Para lidar com esse quadro, sugeriram-se medidas legislativas que impedissem falsificações, incentivassem a cooperação entre interesses públicos e privados no resgate das notas e estimulassem o fortalecimento do mercado interno de capitais. A introdução de cédulas falsas vindas dos Estados Unidos agravava ainda mais o problema da confiança na moeda.

Em 1839 e 1840, o debate sobre a política monetária ganhou ainda mais centralidade. O conselheiro Cândido Baptista de Oliveira enfatizou a urgência de resolver a questão da circulação fiduciária, propondo a criação de um novo banco e a transformação da moeda de papel em moeda com valor real. Chegou a sugerir a "provincialização" das notas, para facilitar a circulação nas regiões com maior atividade comercial. Já em 1840, Manoel Alves Branco (que se consagraria em uma tarifa alguns depois), novo ministro da Fazenda, propôs medidas estruturantes: ampliar a negociação das apólices nas províncias, criar um fundo específico para juros e amortizações e valorizar o papel-moeda mediante a aquisição de metais preciosos.

Em 1839, diante da dificuldade de vender apólices da dívida pública, o governo regencial recorreu a mais um empréstimo externo com a casa Samuel & Phillips, de Londres, no valor de £2.500.000. O contrato previa juros anuais de 5% e amortização de 1% ao ano, revelando o esforço do estado em manter seus compromissos financeiros e contornar a escassez de liquidez no mercado interno. A operação visava principalmente a atender aos compromissos do Tesouro no exterior, especialmente o pagamento de juros e amortizações de dívidas externas, cuja regularidade era fundamental para a credibilidade financeira do Império.

Além desse financiamento externo, o governo foi autorizado, por meio do

decreto de 23 de outubro, a emitir papel-moeda conforme as necessidades do Tesouro. Também foi aberta a possibilidade de empréstimos internos junto a cofres públicos e instituições de “mão morta”, como irmandades e instituições religiosas, com juros limitados a 6% ao ano. Essas medidas integravam um conjunto emergencial de ações para suprir o elevado déficit orçamentário de 1839, que alcançou a cifra de 9.020:725\$177, resultado de uma receita de 15.947:936\$183 frente a uma despesa de 24.968:661\$360.

A proposta de conversão da dívida externa em apólices internas, a criação de fundos de amortização e o recurso constante a empréstimos externos revelam um esforço de racionalização contábil sem enfrentamento estrutural das causas do endividamento crônico – ou seja, a dependência do capital estrangeiro, a fragilidade da base produtiva nacional e a captura do fundo público pelas elites rentistas. A emissão de papel-moeda para cobrir déficits e a busca de crédito interno junto a instituições de “mão morta” demonstram a precariedade do sistema financeiro nacional, resultado direto da ausência de um mercado interno desenvolvido e de indícios de um processo de industrialização. Ainda que travestidas de modernização, tais reformas operaram dentro da mesma racionalidade de um estado que não promoveu o desenvolvimento, mas gerenciou a crise permanente que perdurou durante a maior parte do século XIX. A progressão do café e seu estímulo ao desenvolvimento logístico, bem como o lento e sofrível processo de definhamento da escravidão melhorariam o quadro econômico do país, embora sem alterar o caráter de classe do estado brasileiro.

#### IV - Via colonial e a miséria fiscal brasileira: permanências e contradições do fundo público

Esta breve análise histórica do fundo público brasileiro em seus anos de constituição evidencia que a particularidade do estado nacional está profundamente marcada pela lógica da via colonial. O modelo fiscal erigido no Brasil desde o período colonial não teve como finalidade o desenvolvimento autônomo, mas sim a transferência sistemática de recursos para elites agrário-comerciais e para os centros do capitalismo mundial. A perpetuação dessa lógica extrativista moldou um estado incapaz de construir um projeto nacional soberano, pois sua arquitetura institucional foi concebida para mediar interesses dominantes, internos e externos, em detrimento da maioria da população.

Durante o I Reinado e a Regência, a tentativa de organizar o sistema fiscal não

rompeu com os fundamentos coloniais, mas os reorganizou sob a roupagem de uma modernização formal. A centralização administrativa, a criação de mecanismos contábeis e a institucionalização da dívida pública foram medidas tomadas não para democratizar o estado aos moldes dos conhecidos e já passados exemplos de revoluções e ideologias nos séculos XVIII e XIX, mas para garantir o pagamento de compromissos com credores estrangeiros e manter o funcionamento da máquina burocrática que servia aos interesses da aristocracia imperial. Mesmo os avanços formais em termos de racionalização orçamentária revelam, em seu conteúdo, um projeto de estado moldado pela submissão ao capital externo e pela conservação da ordem social excludente, o que não surpreende em um país de economia escravocrata.

As reformas regenciais, muitas vezes interpretadas como tentativas de moralização ou descentralização administrativa, também devem ser compreendidas dentro dessa estrutura. O Ato Adicional de 1834, ao mesmo tempo em que ampliava a representação provincial, reforçava a lógica censitária e o controle das oligarquias locais sobre os recursos públicos. As assembleias legislativas provinciais não significaram democratização real, mas antes um reordenamento do poder para acomodar as tensões regionais sem alterar os fundamentos da dominação social. O fundo público, nesse contexto, continuou a servir como instrumento de sustentação da elite rural-escravista e da dependência externa.

O endividamento crônico do estado brasileiro, alimentado por empréstimos externos e pela emissão de apólices, consolidou um sistema fiscal autofágico. Longe de ser um instrumento de financiamento do desenvolvimento capitalista, o fundo público imperial passou a operar como mecanismo de espoliação de longo prazo, canalizando parcelas crescentes da arrecadação para o pagamento de juros e amortizações. As reformas monetárias e os debates sobre a circulação fiduciária, por mais sofisticados que parecessem, não enfrentaram as causas estruturais da crise, limitando-se a estratégias de contenção emergencial. O estado brasileiro, portanto, se especializou em gerir sua própria miséria, não em superá-la.

A particularidade do fundo público brasileiro não pode ser compreendida como mero problema técnico ou administrativo, mas como expressão de uma forma histórica de inserção dependente no capitalismo mundial. A miséria fiscal brasileira é a face financeira da via colonial, reproduzida em novas formas ao longo do século XIX e em diante. Avançando no tempo, apesar dos avanços tecnológicos e institucionais na gestão fiscal e financeira do Brasil contemporâneo – como os sofisticados sistemas

eletrônicos de arrecadação, controle orçamentário, transparência fiscal e leilões automatizados de títulos públicos –, a lógica de fundo do estado permanece estruturalmente vinculada à reprodução de privilégios para uma elite rentista. O Tesouro Direto, o Sistema Integrado de Administração Financeira, os mecanismos de meta fiscal e o controle da dívida pública são, sem dúvida, instrumentos modernos de administração estatal. Contudo, esses dispositivos operam dentro de um arcabouço que privilegia a acumulação financeira em detrimento do investimento social. O Brasil paga uma das mais altas taxas de juros reais do mundo, destinando parte substancial do orçamento à rolagem da dívida pública, cuja maior parte está nas mãos de bancos, fundos de investimento e grandes aplicadores. Ao mesmo tempo, a estrutura tributária segue regressiva, com elevada carga sobre o consumo e baixíssima incidência sobre patrimônios e nenhuma incidência sobre lucros, dividendos e grandes fortunas. Assim, a modernização institucional não rompeu com a lógica de fundo da via colonial: apenas aperfeiçoou seus mecanismos de subordinação ao capital financeiro e de espoliação dos trabalhadores e setores populares.

Essa permanência estrutural se evidencia na própria forma como o estado brasileiro lida com as crises fiscais contemporâneas. Em momentos de ajuste, como os que marcaram as últimas décadas, as políticas predominantes consistem em cortes nos gastos sociais, congelamento de investimentos públicos e reformas regressivas – como a trabalhista e a previdenciária –, sempre justificadas em nome da “responsabilidade fiscal”. No entanto, essas medidas não tocam nos principais beneficiários do fundo público: os detentores da dívida mobiliária, os grandes conglomerados financeiros e os setores rentistas. O equilíbrio orçamentário é buscado sacrificando as camadas populares, enquanto os verdadeiros centros de apropriação de excedente permanecem intocados.

Compreender a trajetória do fundo público brasileiro exige romper com as ilusões tecnocráticas e politicistas que reduzem a política fiscal a uma questão de gestão eficiente. O orçamento público é, antes de tudo, um campo de disputa de classes, e sua forma atual expressa o domínio do capital financeiro sobre as decisões estatais e a forma como os recursos são distribuídos na sociedade. A herança da via colonial se atualiza hoje na dependência do mercado de capitais, na prioridade absoluta ao pagamento de juros da dívida e na manutenção de um sistema tributário regressivo. Como já iluminava a crítica chasiniana, não se trata de “melhorar” a administração estatal, mas de transformar radicalmente o projeto de estado e de

sociedade, superando a subordinação estrutural que faz do fundo público brasileiro uma ferramenta de reprodução das desigualdades e da dependência. Sem esse enfrentamento político, qualquer reforma fiscal permanecerá confinada aos limites da ordem vigente – que, como no século XIX, segue gerindo a miséria em vez de enfrentá-la.

### Referências bibliográficas

- BRASIL. **Alvará de 3 de junho de 1809**. Crêa o imposto do siza da compra e venda dos bens de raiz e meia siza dos escravos ladinos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/alv/1809/alv-3-6-1809.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/alv/1809/alv-3-6-1809.html)>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Alvará de 25 de abril de 1818**. Regula os direitos que devem pagar os diversos generos e mercadorias que entrarem nos portos de Reino Unido. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/anterioresa1824/alvara-39297-25-abril-1818-569205-publicacaooriginal-92450-pe.html>>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Decreto de 30 de dezembro de 1822**. Manda sujeitar os gêneros de indústria e manufatura portuguesa ao pagamento de direitos de 24% de importação; admite a despacho o rapé estrangeiro; e estabelece taxas fixas para os gêneros denominados molhados. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/anterioresa1824/decreto-39073-30-dezembro-1822-568614-publicacaooriginal-91947-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/anterioresa1824/decreto-39073-30-dezembro-1822-568614-publicacaooriginal-91947-pe.html)>. Acesso em: 31 mar. 2025.
- BRASIL. **Decreto de 5 de janeiro de 1824**. Manda contrahir na Europa um emprestimo de tres milhões de libras esterlinas. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/DIM-5-1-1824.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-5-1-1824.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Constituição política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Convenção Adicional ao Tratado de Amizade e Aliança de 29 de agosto de 1825, entre El-Rei D. João VI e D. Pedro I, Imperador do Brasil**. Rio de Janeiro, 29 ago. 1825. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12>>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei de 15 de novembro de 1827**. Do reconhecimento e legalização da divida publica, fundação da divida interna e estabelecimento da Caixa de Amortização. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38438-15-novembro-1827-566772-publicacaooriginal-90262-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38438-15-novembro-1827-566772-publicacaooriginal-90262-pl.html)>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei de 8 de outubro de 1828**. Orça a receita e fixa a despesa do Tesouro Público nesta Corte e Província do Rio de Janeiro para o ano de 1829. Legislação Federal, Câmara dos Deputados, 8 out. 1828. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38285-8-outubro-1828-566377-publicacaooriginal-89950-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38285-8-outubro-1828-566377-publicacaooriginal-89950-pl.html)>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei de 23 de setembro de 1829**. Sobre a extinção do Banco do Brasil e mais disposições a ele tendentes. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/>>

- lei\_sn/1824-1899/lei-38033-23-setembro-1829-565776-publicacaooriginal-89502-pl.html>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei de 4 de outubro de 1831**. Dá organização ao Tesouro Público Nacional e às Tesourarias das Províncias. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-4-10-1831.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-4-10-1831.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834**. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- CARREIRA, L. C. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil desde a sua fundação**. Precedida de alguns apontamentos acerca da sua Independência. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.
- CHASIN, J. **O integralismo de Plínio Salgado: forma de regressividade no capitalismo hiper-tardio**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1978.
- CHASIN, J. A esquerda e a Nova República. **Revista Ensaio**, São Paulo, Editora Ensaio, n. 14, 1985.
- COUTINHO, C. N. “O significado de Lima Barreto na literatura brasileira”. In: COUTINHO, C. N. *et al.* **Realismo e antirrealismo na literatura brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- DEVEZA, G. “Política tributária no período imperial”. In: HOLANDA, S. B; CAMPOS, P. M. (Org.). **História geral da civilização brasileira** t. II: O Brasil monárquico v. 6. Declínio e queda do Império. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- FLEIUSS, Max. **História administrativa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1925.
- GAMA, Manoel Jacintho Nogueira da Gama. “Exposição – do actual estado das rendas e despesas publicas do Real Erario do Rio de Janeiro, e do Methodo que se deve seguir, para que todos os pagamentos se possam fazer em moeda corrente no preciso dia dos seus vencimentos”. In: ROCHA, Justiniano José. **Biographia de Manoel Jacintho Nogueira da Gama – Marquez de Baependy**. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1851.
- MARX, K. “Draft of na article on Friedrich List’s book Das nationale System der politischen Oekonomie”. In: MARX, K; ENGELS, F. **Collected Works** v. 4. London: Lawrence and Wishart, 1975.
- PRADO JR., C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

#### Como citar:

REZENDE, Thiago Dutra Hollanda de. Miséria fiscal brasileira e fundo público no Império: fundamentos da subordinação financeira (1822-1840). *Verinotio*, Rio das Ostras, v. 30, n. 1, pp. 101-129, Edição Especial: *A miséria brasileira*, 2025.