

# Orçamento taxava dono de escravo e previa salário para Pedro II

No Império, como ocorre hoje, a proposta orçamentária devia ter o crivo do Legislativo. Documentos do Arquivo do Senado mostram que os senadores se queixavam do excesso de impostos e do mau gasto do dinheiro público

Ricardo Westin

FAZIA TEMPO QUE os brasileiros não pronunciavam tanto a expressão “Orçamento federal”. Nos primeiros meses de 2016, as discussões foram sobre as mudanças que a então presidente Dilma Rousseff fez no Orçamento sem pedir a autorização do Congresso — uma das acusações que levaram ao impeachment. Hoje, o bate-boca nacional é motivado pela proposta do presidente Michel Temer de criar um teto para os gastos do governo pelos próximos 20 anos.

Embora só agora aguce alguma curiosidade popular, o Orçamento nacional existe há cerca de 190 anos. É quase tão antigo quanto o Brasil independente.

Foi a Constituição do Império, a primeira do país, de 1824, que obrigou o governo a criar e submeter à Câmara e ao Senado uma planilha contendo, de um lado, a previsão do dinheiro que

será arrecadado com impostos ao longo do ano e, do outro, a previsão de como essa arrecadação será investida na máquina estatal e nas ações públicas, como iluminação e segurança.

Quem mergulha nos velhos Orçamentos imperiais e consegue vencer a numeralha e os jargões contábeis do tipo “dotação” e “exercício financeiro” acaba conhecendo a história do Brasil sob um prisma fascinante e pouco explorado.

Na coluna dos tributos que abasteciam os cofres do Império, estava a taxa dos escravos. O valor que o fisco cobrava dos proprietários variava conforme a localidade. Em 1867, a taxa anual era de 10 mil-réis por escravo na cidade do Rio, 8 mil-réis nas capitais das províncias e 4 mil-réis nas vilas e povoações. Para coibir a sonegação, a Coroa criou a matrícula geral dos escravos. Os proprietários que não faziam o registro ficavam sujeitos a uma multa de 200 mil-réis.

## Bebidas espirituosas

Os cofres públicos recebiam um pedágio cobrado por todo cavalo e besta que entrava na capital do Império para ser vendido. Os brasileiros só podiam receber distinções honoríficas de governos estrangeiros, como o título de comendador concedido pelo Vaticano, se pagassem uma taxa à Coroa.

Particularmente pesados eram os tributos de importação de pólvora, chá e “bebidas espirituosas” (alcoólicas). Em 1843, as alíquotas desses produtos ficavam em torno de 50%.

Ajudavam a financiar o Império o imposto das apostas e dos prêmios de loteria, o tributo das passagens dos bondes do Rio e a taxa de matrícula das faculdades de direito e medicina. O Colégio Pedro II, hoje gratuito, cobrava dos alunos pensões trimestrais,

remetidas para o caixa da Coroa. O lucro das empresas estatais, como a Fábrica da Pólvora, o Correio Geral, os Telégrafos Elétricos e a Estrada de Ferro D. Pedro II, reforçava o cofre imperial.

A outra coluna do Orçamento, das despesas, trazia as verbas destinadas a uma série de instituições, como o Presídio da Ilha de Fernando de Noronha, o Jardim Botânico, o Passeio Público, o Museu Nacional, a Academia de Belas Artes, a Biblioteca Pública, o Asilo dos Meninos Desvalidos, o Instituto dos Meninos Cegos, o Hospital dos Lázaros (destinado aos leprosos) e o Observatório Astronômico (criado por Pedro II para seu uso particular no telhado do Paço de São Cristóvão).

De todos esses estabelecimentos, apenas o presídio estava fora do Rio. A corte, como se vê, era desbragadamente privilegiada na distribuição dos recursos.

Como o catolicismo era a religião oficial do Brasil, os salários dos padres e a conservação das igrejas eram pagos pelos contribuintes do Império e constavam do Orçamento. O governo também cobria as despesas com a “civilização e catequese dos indígenas” e a educação dos “ingênuos” (filhos de escravos que já nasciam livres).

O Orçamento de 1867 previu 10 contos de réis para a continuidade da elaboração de *Flora Brasiliensis*, um monumental inventário das plantas nacionais, com mais de 10 mil páginas ilustradas, preparado ao longo de sete décadas por naturalistas austríacos e alemães.

Das tantas cifras elencadas na coluna das despesas, a primeira era invariavelmente a “dotação de sua majestade o imperador”. Segundo um decreto de 1840, esses recursos eram “destinados para todas as despesas de sua imperial casa, reparos de palá-

Artigo	Valor (contos de réis)
Art. 1.º A Despesa Geral do Imperio para o exercicio de 1846 — 1847 he fixada na quantia de.....	27.330.229.785
A qual sera distribuida pelos seis diversos Ministerios na forma especificada nos artigos seguintes.	
Art. 2.º O Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio he autorizado para despende com os objectos designados nos seguintes paragraphos a quantia de.....	2.539.556.200
A saber:	
1.º Dotação de S. M. o Imperador.....	800.000.000
2.º Dita de S. M. a Imperatriz.....	96.000.000
3.º Alimentos do Serenissimo Principe Imperial.....	12.000.000
4.º Dotação da Princesa a Senhora D. Januaria, e aluguel de casas.....	102.000.000
5.º Alimentos da Princesa a Senhora D. Maria Amelia.....	6.000.000
6.º Dotação de S. M. a Duquesa do Bragança.....	50.000.000
7.º Ordenados dos Mestres da Familia Imperial.....	3.200.000
8.º Secretaria d'Estado.....	33.200.000
9.º Gabinete Imperial.....	1.900.000
10. Conselho d'Estado.....	28.800.000
11. Presidencias das Provincias.....	119.500.000
12. Camara dos Senadores, e Secretaria.....	218.500.000
13. Dita dos Deputados, idem.....	280.429.000
14. Cursos Juridicos.....	74.580.000

Primeira página do Orçamento para 1846 que o imperador apresentou ao Congresso

cios e quintas, serviço e decoro do trono; não compreendendo, porém, as despesas da Capela Imperial, da Biblioteca Pública e das aquisições e construções de palácios que a nação julgar conveniente para a decência e o recreio do imperador e sua augusta família.

O decreto, no entanto, não era seguido ao pé da letra. O soberano usava boa parte da quantia para pagar os estudos de crianças pobres e financiar artistas como o maestro Carlos Gomes.

A soma destinada a Pedro II permaneceu congelada durante as cinco décadas de seu reinado: 800 contos de réis. Apesar de a arrecadação ter se multiplicado por dez entre 1840 e 1889, ele jamais permitiu que os parlamentares reajustassem a cifra. Isso ajuda a explicar por que viajantes estrangeiros se horrorizavam com a frugalidade do imperador e os palácios caindo aos pedaços.

## Imposto do selo

No Império, tal qual ocorre hoje, o governo tinha que preparar uma proposta de Orçamento e submetê-la aos deputados e senadores. Com a aprovação, o Orçamento virava lei e o dinheiro começava a pingar nas repartições públicas de todo o país.

Documentos históricos guardados no Arquivo do Senado, em Brasília, permitem saber como se davam as discussões das propostas orçamentárias no Palácio Conde dos Arcos, a sede do Senado, no Rio. Os senadores por vezes se exaltavam. Para alguns, o que a Coroa fazia era meter a mão cada vez mais fundo no bolso dos brasileiros.

Em setembro de 1843, o ministro da Fazenda, Joaquim Francisco Vianna, defendeu a arrecadação imperial perante os senadores:

— Senhores, até mesmo os homens mais desafetos à atual administração não podem deixar de concordar que existe um deficit e das aquisições e construções de palácios que a nação julgar conveniente para a decência e o recreio do imperador e sua augusta família.

— O primeiro é a economia — retrucou, em tom de desafio, o senador Costa Ferreira (MA).

— Sendo o deficit permanente, não pode ser preenchido senão por meio da criação de impostos — argumentou o ministro. — Mas o nobre senador deu a entender que o governo não tem feito economias. Eu declaro ao Parlamento cabia fazer uma todas as economias possíveis. Se não tem feito, peço que me mostrem as despesas inúteis ou desperdícios.

O senador Holanda Cavalcanti (PE), que anos antes fora ministro da Fazenda, apoiou o representante do imperador:

— A diminuição de despesa que se quer não seria economia. Seria o pior presente que se poderia fazer ao país. Se algum desses senhores que propõem tais economias dirissem na nau do Estado, veriam que a despesa não é excessiva. É necessário ver as nossas necessidades, e elas são grandes. Não é grande, porém, a despesa. Grande é a fraude que se derrama por toda parte, quer na despesa, quer na receita.

Na mesma sessão, o senador Paula Souza (SP) direcionou seus ataques ao imposto do selo. Todo documento jurídico ou comercial — como os processos judiciais, os contratos de compra e venda e as certidões de batismo, casamento e óbito — precisava ostentar uma estampilha adesiva produzida pela Coroa. O selo tinha que ser renovado todo ano, com o pagamento do respectivo imposto. Para o senador, era um custo que afugentava os investidores.

— Em um país como o Brasil,

onde as transações comerciais começam, onde a indústria é nascente e onde há poucos capitais e convém chamá-los, o imposto do selo deveria ser aquele que em último lugar se houvesse de escolher, para não paralisar o comércio e a indústria, para não obstar o desenvolvimento da riqueza pública.

Os argumentos não convenceram. O famigerado selo não apenas permaneceu, como ficou mais caro ao longo dos anos e na República ganhou versões estaduais. Seria abolido só em 1966.

## IPT imperial

Ainda em 1843, o senador Paula Souza se queixou do “excesso horroroso de despesa” previsto no Orçamento. Ele se referiu aos 54 contos de réis das “ajudas de custo de vinda e volta dos deputados”. Não havia dotação semelhante para os senadores. — Onde se viu que se dessem ajudas de custo de ida e volta a deputados que nunca saíram do Rio de Janeiro? Pois todos têm tido, até das antigas legislaturas, até suplentes de alguns dias. Vejam-se quantos contos de réis dissipados.

O consultor aposentado do Senado James Giacomoni, autor do livro *Orçamento Público* (Editora Atlas), explica que a Monarquia brasileira compreendeu logo a importância de o Orçamento passar pelo crivo do Poder Legislativo:

— O imperador não podia criar tributos e gastar a seu bel-prazer. Ao Parlamento cabia fazer uma crítica prévia dos tributos e dos gastos. Era essa colaboração entre o Executivo e o Legislativo que tornava o Orçamento legítimo.

A proposta era discutida primeiramente na Câmara e depois no Senado, votada pela Assembleia Geral (a reunião das duas Casas) e sancionada pelo imperador. Hoje é ligeiramente diferente. O projeto orçamentário não passa mais pela Câmara e pelo Senado separadamente. É debatido por deputados e se-

naidores na Comissão Mista de Orçamento, votado pelo Congresso Nacional e assinado pelo presidente da República.

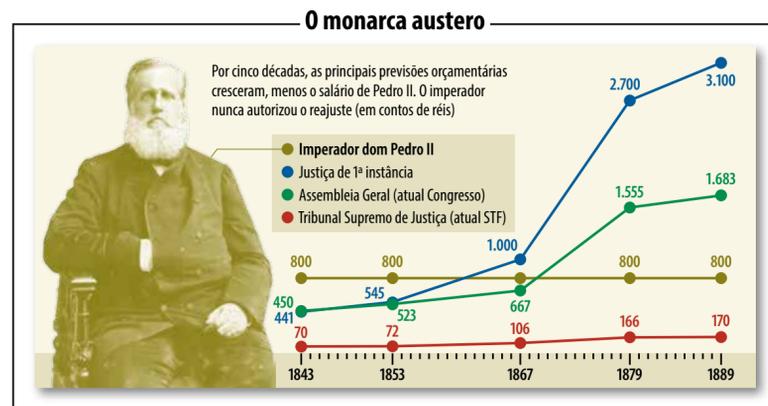
No passado, o calendário orçamentário do Brasil começava em julho e terminava em junho do ano seguinte. Trata-se provavelmente de uma influência dos Estados Unidos, que na época adotavam o mesmo ano fiscal. Desde 1888, a lei orçamentária brasileira coincide com o ano civil, vigorando de janeiro a dezembro. Neste momento, a proposta do governo para 2017 está na Comissão Mista de Orçamento, e os parlamentares devem votá-la no Plenário do Congresso até o dia 22.

Existe outra diferença importante entre o passado e o presente. Atualmente, os projetos de Orçamento só podem conter tributos e alíquotas já existentes. No Império, eram os próprios Orçamentos que criavam e reajustavam os impostos.

Pelo Orçamento de 1843, o governo duplicou tanto a taxa de matrícula das faculdades de direito e medicina quanto o tributo anual das “casas de leilão e de modas”. O Orçamento de 1867 instituiu um rudimento de IPTU, no valor de 3% do “valor locativo”, cobrado do morador de cada “casa de habitação arrendada ou própria”.

## Planilha capenga

Foi o artigo 172 da Constituição de 1824 que tornou o Orçamento anual obrigatório. A determinação constitucional, porém, demorou para sair do papel. Nos primeiros anos, as propostas que o Ministério da Fazenda enviou para a Câmara e o Senado foram capengas. Faltava a previsão de receitas e gastos de muitas províncias. Os transportes eram lentos e precários, e as planilhas, que eram despachadas de todos os cantos do Império em cavalos ou navios a vapor, por vezes só chegavam à corte depois que o prazo para a votação já havia se esgotado.



A seção Arquivo S, resultado de uma parceria entre o Jornal do Senado e o Arquivo do Senado, é publicada na primeira segunda-feira do mês. Acesse <http://bit.ly/arquivoS>

# Senado investiu em computadores e gráfica para fiscalizar governo

O ritual de criação dos Orçamentos brasileiros sofreu grandes mudanças ao longo da história. Implantada a República, em 1889, o Congresso passou a ter um protagonismo exagerado. Os deputados e senadores ganharam a dupla missão de elaborar e aprovar a proposta orçamentária, cabendo ao presidente apenas sancioná-la no final. Como os parlamentares não dispunham de todos os dados financeiros necessários, o presidente tinha que enviar por baixo do pano uma proposta pronta, que o Congresso apresentava como sua.

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, pelo golpe de 1930, o ritual voltou a ser como no Império: o Orçamento proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo. Em 1937, Getúlio impôs a ditadura do Estado Novo, fechando Câmara e Senado e fazendo o Orçamento como bem entendia.

Com a volta da democracia, em 1946, retomou-se a divisão de responsabilidades. A análise do Orçamento apresentado pelo presidente, no entanto, durava uma eternidade, pois os parlamentares podiam apresentar emendas ilimitadas. Em 1963, houve 100 mil emendas.

Após o golpe de 1964, o rito foi abreviado. O Congresso foi praticamente proibido de

mexer no Orçamento elaborado pela ditadura. Além disso, surgiu a Comissão Mista de Orçamento, com deputados e senadores, e a proposta deixou de passar pelas Casas separadamente.

Todo ano, o presidente enviava ao Congresso montanhas de papel, que precisavam ser despachadas em carrinhos. O Senado fez investimentos pesados para que os parlamentares estudassem a papelada com mais facilidade. Primeiro, abriu a Gráfica do Senado, no início dos anos 1960, o que agilizou a distribuição de cópias da proposta aos senadores.

— Antes da Gráfica, as datilógrafas do Senado viravam madrugadas batendo o Orçamento, e outros funcionários usavam mimeógrafos para tirar cópias — diz a ex-secretária-geral da Mesa Sarah Abraham. Depois, o investimento foi na criação do Prodasen, no

começo dos anos 1970, o que tornou o Senado uma das primeiras Casas legislativas do mundo a entrar na era da informática. As máquinas criavam planilhas com os números do Orçamento, o que simplificava o trabalho dos senadores. O ex-diretor do Prodasen Eduardo Jorge Caldas lembra:

— Quando expus o projeto a Petrônio Portella [presidente do Senado], expliquei que o Congresso ganharia um instrumento para controlar o Orçamento da ditadura. Ele gostou da ideia e me alertou: “Nunca se esqueça dessa missão, mas nunca repita essas palavras, senão proíbem [o Prodasen]”.

Com o tempo, os calhações foram substituídos por disquetes, CDs e pen-drives. Agora é tudo via internet.

Após a Constituição de 1988, o Congresso voltou a ter o direito de emendar o Orçamento e o país ganhou mais duas leis: o Plano Plurianual, com prioridades para cada quatro anos, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que define as regras para elaborar o Orçamento.



Pilhas de papéis com a proposta do Orçamento chegam ao Congresso em 1989

Atendido. A Assembleia Geral só aprovaria o primeiro Orçamento do Brasil em dezembro de 1830, para o ano fiscal iniciado em julho de 1831. A conta fechou no azul, com a receita maior do que a despesa. Foi uma exceção. Dos 60 Orçamentos imperiais, 42 foram deficitários.

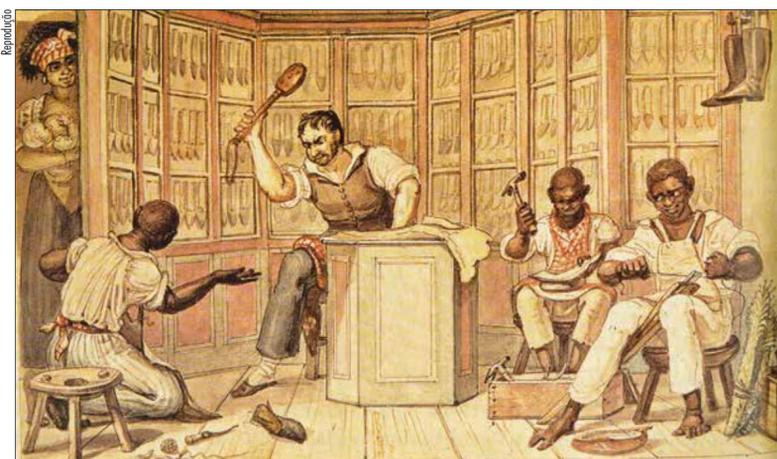
Os primeiros Orçamentos do Brasil eram quase simplórios. Tinham não mais do que 30 páginas. Não era necessário mais do que isso. O governo se compunha de apenas seis ministérios, e os gastos com o país eram baixos. Com o tempo, a máquina estatal cresceu e o poder público assumiu novas missões, como oferecer saúde e educação gratuitas, programas de transferência de renda e incentivos fiscais para dinamizar a economia. Isso explica por que o Orçamento que o Congresso estuda neste momento tem 3,5 mil páginas.

O pedido, de novo, não foi

Veja vídeo da Agência Senado: <http://bit.ly/historiaOrçamento>

Veja Orçamentos do Império: <http://bit.ly/orçamentosImperio>

Leia o livro *História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil*, publicado em 1889: <http://bit.ly/HistoriaFinanceira>



Negros trabalham em sapatarias no Rio de Janeiro: imposto cobrado de donos de escravos abastecia Orçamento do Império