

Receitas incertas, dívidas certas: orçamento e mecanismos de ajuste fiscal em Goiás (c. 1870–1890)^a

Uncertain revenues, certain debts: budgeting and fiscal adjustment mechanisms in Goiás (c.1870–1890)

Deborah Oliveira Martins dos Reis^b 

Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Brasília (DF), Brasil

Resumo: O trabalho analisa, com base em documentação primária diversa, as finanças públicas da província de Goiás entre c.1870 e 1890, com foco na arrecadação, nos limites fiscais, nas formas de financiamento e na dinâmica da dívida pública. O artigo argumenta que os déficits e o endividamento não devem ser compreendidos apenas como desequilíbrios contábeis, mas como expressão dos limites da construção da fazenda pública provincial em uma economia de baixa densidade mercantil, com base arrecadatória estreita e fortemente dependente da pecuária, especialmente da exportação de gado, tornando a receita vulnerável a flutuações de mercado e contribuindo para a instabilidade orçamentária. A divisão de competências tributárias no Império dificultava a ampliação das receitas locais, resultando em déficits recorrentes e no não cumprimento das metas de arrecadação. Para lidar com os desequilíbrios fiscais, tornaram-se frequentes ajustes ao longo do exercício, por meio de operações de crédito, repasses pontuais do governo central e

Editora responsável: Silvana Andrade dos Santos | DOI: 10.29182/hehe.v29i4.1141

^a Submissão: 28/01/2026 | Aprovação: 18/07/2026 | Publicação: 10/09/2026

^b deborahreis@unb.br

A autora declara não haver conflito de interesse. Os conteúdos utilizados na pesquisa encontram-se no manuscrito. Foram utilizadas ferramentas de Inteligência Artificial (IA) para: revisão gramatical/ortográfica do texto; tradução do texto e/ou trechos e pesquisa de bibliografia. Uma primeira versão deste trabalho foi originalmente apresentada no XVI Congresso Brasileiro de História Econômica. A autora agradece os valiosos comentários e sugestões recebidos na ocasião. A autora também agradece aos comentários recebidos dos pareceristas da revista que em muito contribuíram para esta nova versão.



Esta publicação está licenciada sob os termos de Creative Commons 4.0 Internacional

tentativas frustradas de contenção de despesas. A partir do final da década de 1870, intensificou-se o uso de apólices da dívida provincial, ampliando o endividamento. Nos anos finais do período, a dívida permanecia elevada em relação à arrecadação, evidenciando seu caráter estrutural.

Palavras-chave: Goiás no século XIX. Finanças públicas. Orçamento provincial. Crédito e endividamento. História fiscal.

Abstract: This article examines, through a wide range of primary sources, the public finances of the province of Goiás between c.1870 and 1890, focusing on revenue collection, fiscal constraints, financing strategies, and the dynamics of public debt. The article argues that deficits and indebtedness should not be understood merely as accounting imbalances, but as expressions of the limits of constructing the provincial public treasury in an economy of low mercantile density, with a narrow tax base strongly dependent on cattle raising. The provincial tax base was narrow and largely dependent on livestock production, particularly cattle exports, making revenues vulnerable to market fluctuations and contributing to budgetary instability. The division of tax competencies within the Empire limited the expansion of local revenues, resulting in recurrent deficits and the failure to meet collection targets. To address fiscal imbalances, frequent mid-year adjustments were adopted, relying on credit operations, occasional transfers from the central government, and limited attempts at expenditure containment. From the late 1870s, the use of provincial debt bonds to settle expenditures intensified, increasing indebtedness. In the final years of the period, public debt remained high relative to revenues, underscoring indebtedness as a structural feature of provincial finances.

Keywords: 19th-Century Goiás. Public finance. Provincial budget. Credit and indebtedness. Fiscal history.

JEL: N46. N96.

Introdução

O endividamento, bem como questões atinentes à legislação tributária e financeira de forma geral, sempre estiveram presentes na formação econômica do Brasil, em suas diferentes esferas administrativas, e tiveram suas origens na própria constituição do Estado brasileiro. A história do Estado brasileiro, iniciado com a Independência em 1822, trouxe consigo a continuidade do já existente endividamento interno, inaugurou o endividamento externo e trouxe à tona a necessidade de organizar e unificar o sistema tributário, de forma a melhor administrar as finanças públicas e melhorar a situação financeira do país.¹

Nesse contexto, a organização do sistema tributário tornou-se uma dimensão central da estruturação das finanças públicas do Império. Por sistema tributário entende-se aqui o conjunto de normas que separava receitas gerais e provinciais, distribuía competências fiscais entre o governo central e as administrações provinciais e definia limites para a criação de impostos locais. Essa organização combinava tributos diretos, incidentes sobre pessoas, propriedades ou atividades específicas, e tributos indiretos, associados à circulação, ao consumo e à exportação de mercadorias.

Foi dentro desse arranjo fiscal, marcado pela divisão de receitas e competências entre centro e províncias, que se estruturaram as finanças públicas provinciais em Goiás. A organização dessas finanças pode ser compreendida como parte do processo mais amplo de construção da fazenda pública no Brasil oitocentista. Goiás, acreditamos, esteve sempre às voltas com questões atinentes ao fechamento de suas contas devido, entre outros fatores, às dificuldades de constituição de uma base arrecadatória eficiente, diante de uma economia relativamente restrita e de um sistema tributário complexo, definido pela legislação fiscal imperial.

A primeira Constituição do Império do Brasil outorgada em 1824, ainda que não tenha deixado de tratar das finanças públicas,

[...] não previa autonomia tributária para os governos provinciais. As receitas e despesas eram estabelecidas pelos Governos Gerais a partir de proposta do presidente da província e depois enviadas à Câmara pelo ministro da

¹ A esse respeito ver, entre outros, Ziliotto (2011), Abreu (1985), Carreira (1889) e Carrara (2022).

Fazenda para serem corrigidas e aprovadas. (Dolhnikoff, 2005, p. 156)

A lei orçamentária brasileira datada em outubro de 1832, ao orçar a receita e fixar a despesas para o ano financeiro de 1833-1834, foi a primeira a separar as receitas entre renda geral e renda provincial, identificando as origens da arrecadação imperial e, por exclusão, o que pertencia às províncias. As principais fontes de recursos fiscais foram destinadas aos cofres imperiais, em especial, as rendas alfandegárias (comércio exterior) e as cobranças incidentes sobre os principais gêneros transacionados internamente. Assim, os recursos ficaram concentrados na mão do Estado central, provedor de recursos às províncias quando necessário e solicitado (Villela, 2007; Scacchetti, 2021).

Na sequência, por meio da promulgação do Ato Adicional de agosto 1834, que reformou a Constituição de 1824, as províncias brasileiras receberam autorização para elaborar seus próprios orçamentos. O orçamento é aqui entendido como o instrumento por meio do qual o Estado previa receitas, fixava despesas e organizava legalmente a administração das finanças públicas. No contexto imperial, essa peça assumia papel ainda mais amplo, pois articulava a previsão das receitas e a autorização legislativa dos gastos. A formulação dialoga com a análise de Wilma Costa (2020b), para quem o orçamento, no Império, não pode ser reduzido a um simples registro contábil, devendo ser compreendido como instrumento institucional de organização e regulação da vida fiscal do Estado.

O Ato Adicional de 1834 também estabeleceu diretrizes para o funcionamento das Assembleias Legislativas Provinciais, conferindo-lhes autonomia para criar tributos que se adequassem às necessidades e possibilidades da economia local, desde que não entrassem em conflito com os recolhimentos imperiais, assim como “[...] regulamentou a autonomia das províncias em contrair e administrar empréstimos, dando uma maior autonomia às autoridades provinciais em gerenciar seu endividamento interno” (Ziliotto, 2011, p. 37).² A primeira Assembleia Legislativa de

² Antes mesmo da autorização para elaboração dos orçamentos provinciais pelo Ato Adicional, a reforma de 1831 havia reorganizado o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias. A implantação dessa reorganização, contudo, não ocorreu de modo uniforme. Eduardo Ramos (2018) observa que, em 1833, ainda restavam por reformar as tesourarias de Sergipe, Goiás e Mato Grosso.

Goiás foi, então, instalada em 1º de junho de 1835, discutindo-se ali as possibilidades fiscais para a província.

A Lei n. 99 de 31 de outubro de 1835 especificou os rendimentos do poder central, tornando-se a base da estrutura tributária do Império e data dessa lei a classificação de rendas aplicada até o fim do período imperial. “Os impostos tornados provinciais pela legislação promulgada depois do Ato Adicional eram em geral impostos já existentes que, até então, eram arrecadados pelo governo central.” (Dolhnikoff, 2005, p.156). Desse modo, a autonomia fiscal das províncias passou a se organizar a partir de uma repartição legal das receitas, na qual se definiam tanto os espaços de arrecadação provincial quanto os limites impostos pela permanência das principais fontes fiscais sob controle do governo geral.

Por essa razão, não há consenso na historiografia quanto à extensão da autonomia fiscal provincial, uma vez que a distribuição das rendas públicas no Império reservou ao governo central as fontes mais dinâmicas de arrecadação. É possível pensar, por um lado, que a autonomia provincial existia, mas era exercida dentro de limites bastante estreitos, pois a criação ou ampliação de impostos locais esbarrava nas competências fiscais do governo geral.

[...] os tributos provinciais podiam cair facilmente sob a acusação de prejudicarem um imposto geral e de serem, por conseguinte, ilegais, embora houvesse muita diferença entre uma taxa provincial que gravava matéria já tributada pelo fisco imperial e uma taxa provincial que prejudicava o imposto geral. Dessa maneira, as províncias ficavam necessariamente limitadas na sua competência para tributar a exportação. Por outro lado, deu-se uma acepção demasiado ampla ao conceito de imposto de importação, de maneira que também por aí se restringiu a ação das assembleias provinciais. (Mello, 1999, p. 247)

Por outro lado, há trabalhos que chamam a atenção para o fato de que a legislação imperial não impedia a ampliação das receitas provinciais. Ao contrário, as Assembleias Provinciais dispunham de margem para criar tributos, alterar cobranças e adaptar a arrecadação às realidades locais. Assim, a existência de autonomia tributária estaria na “[...] capacidade dos governos regionais de arrecadar tributos por eles criados e com os rendi-

mentos obtidos investir em determinados itens que considerem prioritários.” (Dolhnikoff, 2005, p. 158). Ou seja, a autonomia tributária era também relevante instrumento de política econômica. Desse ponto de vista, parte das limitações fiscais provinciais deve ser buscada não apenas no desenho legal do sistema tributário, mas também nas disputas políticas locais, na resistência dos grupos proprietários, nas dificuldades administrativas de cobrança e na própria capacidade das economias regionais de sustentar novas imposições fiscais.

Este artigo dialoga com ambas as linhas interpretativas, embora atribua maior peso à perspectiva que ressalta os condicionantes econômicos da autonomia fiscal provincial, ao apontar que, para uma província como Goiás, interiorana, sem alfândega, de baixa densidade mercantil e fortemente dependente da agropecuária de abastecimento, a estrutura de competências fiscais do Império restringia as possibilidades de ampliação regular da receita. É dizer, a limitação não derivava apenas de uma impossibilidade jurídica de tributar, mas da combinação entre competências formais e base econômica estreita.

No caso goiano, essas limitações assumiam contornos particularmente evidentes: grande parte de suas receitas dependia de tributos locais incidentes sobre gêneros produzidos e transacionados regionalmente, sobre a circulação interna de mercadorias e sobre atividades econômicas de menor dinamismo, como se verá. Assim, a autonomia fiscal conferida pelo Ato Adicional encontrava, em Goiás, uma base econômica pouco capaz de sustentar o crescimento regular e expressivo da arrecadação.

Como província interiorana, Goiás ocupava posição econômica secundária no cenário brasileiro, sobretudo quando comparada às províncias mais diretamente articuladas ao comércio externo, aos principais centros urbanos e administrativos do Império e aos circuitos econômicos de maior densidade monetária. Isso não significava ausência de vínculos mercantis, mas uma integração mais limitada e irregular aos mercados mais dinâmicos da economia imperial, especialmente aqueles ligados ao mercado internacional.³

³ Note-se que o melhoramento da malha de transportes, fundamental para a ampliação das trocas comerciais, inclusive no interior do Brasil, não alcançou diretamente Goiás durante o período imperial. Desde a década de 1860, foram formuladas iniciativas voltadas ao fortalecimento da navegação fluvial a vapor nos rios Araguaia e Tocantins, mas tais projetos não receberam os investimentos necessários para sua plena ampliação e exploração. A partir dos anos 1870, também ga-

A ocupação do território de Goiás, no século XVIII, esteve diretamente associada à exploração aurífera. Com o quase esgotamento dessa atividade no início do século XIX, a então Capitania precisou adaptar-se a uma nova configuração econômica, marcada pela reorganização da produção em torno das atividades agropecuárias, em especial da criação de gado, que assumiu crescente relevância, sobretudo na segunda metade do século XIX, quando era reconhecidamente uma das maiores riquezas da província.

Esse processo deu-se em um contexto de reduzido dinamismo comercial, baixa urbanização e relativo isolamento geográfico em relação aos principais centros econômicos e populacionais do país, combinando, com o passar das décadas, produção de abastecimento interno, circulação regional e conexões interprovinciais (com destaque para Bahia, Maranhão, Minas Gerais e circuitos mais amplos do Centro-Sul e Norte-Nordeste). Ainda assim, o crescimento econômico goiano ao longo do século XIX ocorreu de forma progressiva e lenta, sem transformações estruturais capazes de alterar substancialmente sua posição no contexto econômico nacional.⁴

A experiência goiana, acreditamos, embora marcada por especificidades regionais, inseria-se em um problema mais amplo da organização fiscal do Império, dimensão já percebida pelos observadores contemporâneos: segundo Bastos (1937), a principal razão para a escassez de receitas nas províncias era o conjunto de restrições tributárias impostas aos governos locais, já mencionada. Em que pese a heterogeneidade (econômica e, por conseguinte, financeira) entre as províncias brasileiras, o fato é que, apesar dos esforços empreendidos pelos governos locais para incrementar suas fontes de renda, os déficits eram recorrentes.

A primeira abordagem para enfrentar essa situação consistia em recorrer à imposição de impostos e taxas, seja por meio do aumento das alíquotas dos impostos vigentes, seja pela introdução de novas cobranças, muitas delas se sobrepondo irregularmente aos interesses imperiais, em uma concorrência de competências. Ao final do século XIX, os “[...] im-

nharam força propostas de integração econômica de Goiás por meio da ligação ferroviária com São Paulo, considerada uma alternativa mais viável para aproximar a região dos circuitos econômicos mais dinâmicos. Essa conexão, contudo, somente se concretizou em 1913 (Oliveira, 2007).

⁴ Sobre a formação econômica de Goiás ver, entre outros, Bertran (1988) e Chaul (1997).

postos provinciaes alcançam quase todos os objectos já tributados por leis geraes e até aquelles que só podem ser tributados por leis geraes” (Brasil, 1888 *apud* Corval, 2018, p. 97).⁵

Esgotada a possibilidade de alteração na arrecadação própria, restava às províncias recorrer ao crédito e/ou ao auxílio dos cofres centrais, como já constava entre as possibilidades estabelecidas desde a lei orçamentária de 1832 e o ato adicional de 1834. Possibilidades das quais Goiás, província de menor arrecadação entre todas as existentes no Império,⁶ não escapava.

Considerando esse cenário de dificuldades fiscais e limitações estruturais da arrecadação provincial, este trabalho tem por objetivo analisar a organização das finanças públicas em Goiás entre c.1870 e 1890, com ênfase na composição da receita, nos mecanismos de previsão e realização orçamentária e nas estratégias de fechamento das contas públicas, em especial o recurso ao endividamento. Vale notar que o problema fiscal analisado neste artigo não se limitava ao recorrente desequilíbrio entre receitas e despesas. Tratava-se também dos limites institucionais e econômicos enfrentados por uma província de baixa capacidade arrecadatória, inserida de forma desigual no sistema fiscal imperial e dependente de uma base tributária estreita, fortemente associada à pecuária e à circulação regional de mercadorias.

A análise apresentada baseia-se em um conjunto de fontes primárias, incluindo leis orçamentárias, balanços de receitas e despesas, relatórios dos presidentes da província, consultados principalmente no Arquivo Histórico Estadual de Goiás (AHEG) e em acervos digitalizados do Center for Research Libraries (CRL).

As leis orçamentárias eram, simultaneamente, instrumentos normativos e fontes privilegiadas para a análise da fiscalidade provincial. Ao estimarem a receita e fixarem a despesa para os diferentes anos financeiros, expressavam não apenas cálculos contábeis, mas também expectativas econômicas, prioridades políticas e negociações entre presidência da província, órgãos fazendários e Assembleia Provincial. Seu histórico de aprovação é relevante porque os valores nelas inscritos nem sempre correspondiam

⁵ Ao longo do texto mantêm-se, nas citações diretas, a grafia original das fontes consultadas. As fontes do século XIX, cuja escrita contém arcaísmos e diferenças de grafia, são destacadas em *italico*.

⁶ A respeito da arrecadação goiana no contexto nacional, vide Reis (2025) e Diniz (2005).

à execução efetiva das contas públicas. Por isso, a comparação entre leis orçamentárias, balanços de receita e despesa e relatórios dos presidentes da província permite observar tanto os limites materiais da arrecadação quanto as formas de se apresentar e administrar os déficits públicos.

1. Arrecadação e limites fiscais

A característica intrínseca da fiscalidade imperial brasileira do lado das receitas, em que restava às províncias adequar seu sistema tributário às atividades econômicas regionais, via-se refletida na composição da arrecadação local, assim como nas suas possibilidades adaptativas, dependentes que eram de mudanças econômicas, conjunturais ou estruturais.

Dessa forma, quanto à tributação, observamos certa regularidade em Goiás nas duas décadas finais do Império: não houve diferença significativa na enumeração dos impostos a serem cobrados entre aqueles estabelecidos na lei orçamentária para 1870-1871 (Lei n. 438 de 07/08/1869) até a lei orçamentária para 1888 (Lei n. 794 de 01/12/1886) ou verificados nos diversos Livros de Orçamento e Balanço de Receitas e Despesas Provinciais.⁷ Considerando-se as taxas e os impostos que tiveram alguma participação na arrecadação auferida entre 1872-1873 e 1882-1883, contam-se entre 21 e 24 o número delas em cada ano financeiro, com média para o período de 23,2 itens.

Essa pequena diferença dava-se, em regra, por modificações ou adaptações dos tributos já existentes, eram entendidas como melhorias na arrecadação tributária que levariam à ampliação da receita arrecadada pelos cofres públicos e decorriam de análises das contas públicas goianas, no mais das vezes subjetivas, ligando-as às condições da arrecadação tributária e à situação das atividades econômicas da província, dado que o montante da receita tributária arrecada tem, como regra, correlação estreita com o nível de atividade econômica. Por isso, alguns tributos tinham “carreira acidentada”, ou seja, foram por vezes modificados em suas rubricas ou valores percentuais e taxas fixas cobradas.

Os tributos envolvendo a atividade pecuária foram o principal foco de atenção dos legisladores goianos e receberam pronta regulamentação.

⁷ Note-se que desde 1868 os exercícios financeiros goianos iam de 1º de julho a 30 de junho. A partir de 1888 os exercícios financeiros passaram a coincidir com o ano civil.

Desde 1835, quando, a partir do Ato Adicional de 1834, já era permitido às províncias a elaboração de orçamento e de base fiscal própria, foi sobre o gado que se aplicaram as primeiras cobranças, já que “[...] *do gado tudo se exporta, e o mesmo gado pelos seos péz se conduz, e vai buscar moeda para a Província.*” (RPP, 1835, p. 17).

A atividade criatória e suas possibilidades mercantis, por conseguinte arrecadatórias, ganharam crescente importância nas alegações presidenciais ao longo do século XIX: “[...] a dependência da criação de gado e seu comércio era tamanha que foi assunto recorrente nos relatórios de presidentes da província, em especial nas tentativas de justificar o declínio das rendas arrecadadas ou criar expectativas positivas quanto à arrecadação futura” (Reis, 2025, p. 155). Por vezes, eram discutidos os valores tarifários e formatos da arrecadação sobre o gado; outras vezes e em maior número, explanava-se sobre a conjuntura da economia pecuária goiana, a exemplo do relatório de junho de 1877, que apontou que atividades envolvendo gado

[...] são as que mais concorrem para o aumento da receita, como acontecêo no exercício próximo passado, em que subiu a um algarismo nunca visto em consequencia da grande afluencia que houve de compradores e exportadores de gado vaccum. No corrente exercício, porem, infelizmente, não houve a mesma concurrencia desses compradores [...] O certo é que tem decrescido extraordinariamente as rendas desta origem no corrente exercício [...] Têndo sido ainda mais sensível ao norte da província a falta de exportação de gado, por ter cessado desde o exercício de 1874 a 1875 o commercio que havia desse gênero com a província da Bahia [...]. (RPP, 1877, p. 35-36)

Compreender o motivo da preocupação dos legisladores com a pecuária é simplesmente observar sua contribuição em comparação às demais fontes de arrecadação que compunham a receita ordinária efetivada por Goiás:⁸ a exportação de gado foi a atividade que individualmente mais

⁸ As receitas orçadas e posteriormente efetivadas, eram divididas entre ordinárias (aquelas recebidas com regularidade, a exemplo dos impostos e taxas) e extraordinárias (receitas eventuais provenientes, por exemplo, juros e multas, ou eventuais repasses do governo central). Nas décadas 1870 e 1880, a participação da receita ordinária na arrecadação goiana flutuou acima dos 80%. Ver Reis (2025).

contribuiu para a receita ordinária da província entre 1872-1873 e 1882-1883, anos para os quais conseguimos levantar informações, como vai mostrado na Tabela 1. Para os anos fiscais de 1872-1873 e 1873-1874, a participação da exportação de gado nas receitas ordinárias esteve na casa dos 22%; em 1875-1876 e 1878-1879 girou em torno de 35% e a partir do exercício fiscal de 1879-1880 foi responsável por não menos que 43% das receitas auferidas.

Tabela 1 – Composição das receitas ordinárias arrecadadas por Goiás, 1872-1873 a 1882-1883 (% sobre valores correntes)

Receitas	1872-73	1873-74	1874-75	1875-76	1876-77	1878-79	1879-80	1880-81	1881-82	1882-83
direitos de exportação de gado	22,2	22,5	20,4	34,7	20,7	31,1	41,6	41,1	41,6	45,0
outras ligadas o gado	7,3	7,2	16,6	8,6	13,8	10,6	5,7	8,3	6,5	5,4
sobre gêneros de lavoura, inclusive fumo	19,8	17,4	14,2	14,1	19,3	15,5	13,8	12,5	17,1	13,1
passagens de rios	14,3	11,4	8,5	8,2	8,6	7,9	8,3	7,4	7,8	7,2
taxa itinerária	10,3	7,7	6,0	6,7	6,5	6,6	6,2	6,0	6,0	5,2
sobre o valor locativo dos prédios urbanos	5,8	4,8	3,7	3,2	4,6	4,6	4,2	4,1	3,6	3,5
sobre escravos	5,7	9,0	11,6	10,0	7,5	4,1	3,4	2,8	2,3	3,2
outras	14,6	19,9	19,0	14,5	19,1	19,7	16,9	17,8	15,1	17,4
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Livros de orçamento e balanço de receitas e despesas provinciais, anos diversos.

Se somarmos à arrecadação com a exportação de gado em pé a cobrança sobre outras atividades ligada à pecuária, quais sejam, as taxas sobre as reses mortas para consumo, sobre a exportação de couro e sobre a própria produção de gado, chegamos a percentuais próximos a 30% da composição da receita ordinária goiana ao início da década de 1870 e que se aproximam da cifra de 50% nos primeiros exercícios financeiros da década seguinte. Ou seja, a pecuária era o principal pilar da arrecadação fiscal goiana e a dependência dessa atividade é, marcadamente, característica estrutural das finanças públicas provinciais.

A centralidade do gado na arrecadação provincial pode ser entendida

em relação à própria estrutura da economia goiana. Como adiantado, nas décadas finais do século XIX, Goiás permanecia à margem dos principais centros econômicos do Império, com produção concentrada em gêneros agropecuários e comércio organizado sobretudo em torno da criação e circulação de gado bovino. A pecuária tinha vantagens em uma região de baixa densidade monetária e de transporte difícil, pois exigia relativamente pouco capital, adaptava-se às condições locais e permitia o deslocamento do produto em pé.

[...] apesar do isolamento de Goiás, a economia regional, em seu todo, buscava uma organização no contexto das leis de mercado, inteirando-se e fazendo parte da lógica e das necessidades da produção nacional. O gado foi, sem dúvida, a moeda goiana capaz de estimular, embora relativamente, a economia regional. (Bertran, 1997, p. 90)

Para mais, junto à pecuária encontramos a agricultura, atividades que caminhavam juntas e, por isso, complementares na economia goiana. “Ganham valoração diferenciada, dependendo da época, mas aparecem sempre juntas nas interpretações da economia goiana”. (Bertran, 1997, p.95)

Desta feita, os únicos tributos que, em alguma medida, rivalizavam em arrecadação com a criação, o consumo e a exportação de gado foram os impostos sobre gêneros de lavoura (incluindo o fumo), que em 1872-1873 e 1876-1877 tiveram participação próxima a 20% e não menor que 12,5% (1880-1881) nos demais exercícios financeiros, com destaque para 1873-184 e 1881-1882: 17% aproximadamente.

Reflexo do fato de que legalmente restava às províncias arrecadar sobre cobranças que recaíam sobre a produção e a circulação de bens diversos, em especial, aqueles produzidos localmente e voltados ao mercado local ou inter-regional, a dependência da venda de gado fez com que Goiás fosse a província de menor arrecadação própria entre todas as vinte províncias brasileiras reconhecidas ao final do Império (Reis, 2025).

No exercício fiscal de 1885-1886, de acordo com dados de Carreira (1889), Goiás arrecadou, em valores correntes, tão somente 221:678\$407, enquanto as províncias mais ricas do Império, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais arrecadaram, em sequência: 4:993:801\$952, 3.802:199\$858

e 3.651:353\$450. Ou seja, as maiores economias provinciais, em regra ligadas ao comércio internacional de gêneros, tinham receitas equivalente até a 22 vezes a receita goiana, o que não passava despercebido, visto que *“Pertence ao domínio público que, de todas as províncias do Império, a que tem menor renda é a de Goyaz”* (RPP, 1873, p.44).⁹

Os 221:678\$407 arrecadados por Goiás em 1885-1886 colocavam a província imediatamente abaixo de Mato Grosso, com 276:165\$072 em arrecadação própria, e do Piauí, com 238:920\$337, províncias também marcadas pela atividade criatória, pela baixa densidade mercantil via agropecuária e por inserções restritas nos circuitos exportadores internacionais. A fragilidade fiscal goiana também se evidenciava na participação da província na arrecadação do governo central. Conforme dados apresentados por Diniz (2005), Goiás respondeu por apenas 0,04% da receita geral em 1860-1869, 0,05% em 1870-1879 e 0,04% em 1880-1889.

Embora Goiás apresentasse a menor arrecadação própria entre as províncias brasileiras, sua distância em relação ao Piauí e a Mato Grosso era pequena quando comparada à grande distância em relação às províncias mais ricas do Império. Esse contraste, supomos, permite situar Goiás não como caso isolado, mas como parte de um conjunto de províncias de baixa arrecadação, cujas bases fiscais eram limitadas por economias com vínculos mais restritos com os principais fluxos produtivos e comerciais do período.¹⁰

No caso de Goiás, a estrutura tributária provincial, marcadamente ligada à pecuária, que é suscetível a diferentes e consideráveis flutuações de mercado, tornava as previsões de receitas sujeitas a erros de considerável amplitude, levando à necessidade constante de ajustes no curso do orçamento – e que tendiam a recair em ampliação de receita via crédito.

⁹ Aqui, a comparação com Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais tem por objetivo dimensionar a distância fiscal que separava a província goiana dos maiores centros arrecadadores do Império. Enquanto aquelas províncias contavam com maior densidade populacional, mercados urbanos mais amplos, atividades econômicas mais diversificadas e articulações mais diretas com circuitos mercantis de grande escala, inclusive internacionais, Goiás dependia sobretudo da pecuária e de circuitos regionais de abastecimento. Assim, o contraste evidencia a desigualdade do mosaico fiscal imperial.

¹⁰ A existência de um conjunto de províncias de baixa arrecadação, com características fiscais e econômicas parcialmente semelhantes, ainda demanda investigação mais sistemática. Trata-se, aqui, de uma hipótese interpretativa que requer estudos comparativos mais aprofundados.

Os dados apresentados na Tabela 2 mostram que, ao longo do período analisado, a arrecadação esperada apresentou um aumento considerável,¹¹ com flutuações e mudanças significativas em relação ao orçamento do ano financeiro anterior. Em 1870-1871, orçou-se a receita em £10.863 (108:488\$569), valor que saltou a 21.837 (207:559\$756) na lei orçamentária de 1888, sendo os maiores valores nominais esperados para os exercícios financeiros de 1884-1885 e 1885-1886 (236:657\$264). Os exercícios de 1871-1872 e 1873-1874 registraram os maiores aumentos no orçamento, 20% e 17,1%, respectivamente, enquanto 1875-1876 foi o exercício com maior queda na receita orçada com relação ao exercício anterior: 15,6%.

Havia, contudo, divergência entre as receitas orçadas e as receitas arrecadadas. Os valores orçados não corresponderam às quantias efetivamente arrecadadas, à exceção do exercício financeiro de 1878-1879, em que as receitas foram mais próximas. A receita orçada foi de £18.286 (205:322\$081), enquanto a receita efetivada foi de £18.459 (207:258\$418), representando uma arrecadação realizada 2,6% menor que a prevista. Nos demais anos fiscais houve inconsistências nas relações entre receitas orçadas e realizadas; em alguns casos, a receita orçada era menor do que a receita efetivada, enquanto em outros era o oposto, não havendo, portanto, um padrão definido nessa relação ao longo do tempo. Como exemplo, temos que em 1870-1871 a arrecadação superou em 35% a receita prevista na lei orçamentária, já em 1873-1874 a arrecadação foi 25,7% menor do que o valor orçado em lei.

¹¹ Ainda que crescentes, as arrecadações provinciais poderiam ser em alguma medida maiores, se a administração do sistema arrecadatário fosse mais eficiente. Há que notar a importância de questões atinentes às dificuldades em se executar de maneira eficiente a cobrança dos impostos e taxas. Problemas relacionados à sonegação por parte dos contribuintes, desvios dentro dos órgãos de arrecadação, dificuldades na fiscalização, problemas na contabilidade e transferências de valores, eram comuns nas últimas décadas do Oitocentos. Tal situação não era específica da tributação sobre exportação, mas eram os problemas em torno dela os que mais geravam preocupação, por motivos óbvios relacionados à sua já anotada importância. Afinal, “*Os impostos de exportação, e particularmente o de gado vacum, que constitue o mais abundante manancial de rendas, são singularmente susceptíveis de escapas à fiscalização e nelles é que o contrabando faz sua melhor seara*” (RPP, 1878).

Tabela 2 – Receitas orçadas em lei e arrecadas por Goiás, 1870-1871 a 1889
(réis – valores correntes, libras – valores deflacionados)

Exercício Financeiro	Receita Orçada			Receita Arrecadada			
	Réis	Libras	Variação anual (% libras)	Réis	Libras	Variação anual (% libras)	Diferença sobre receita orçada
1870-71	108:488\$569	10.863	-	sem inf.	sem inf.	-	-
1871-72	125:125\$723	13.034	20,0	168:782\$46	17.582	-	34,9
1872-73	125:663\$414	13.663	4,8	134:027\$502	14.572	-17,1	6,7
1873-74	148:922\$574	15.998	17,1	110:577\$415	11.878	-18,5	-25,7
1874-75	147:787\$276	16.761	4,8	119:532\$052	13.556	14,1	-19,1
1875-76	133:963\$818	14.146	-15,6	193:726\$775	20.457	50,9	44,6
1876-77	158:674\$316	16.239	14,8	189:849\$274	19.430	-5,0	19,6
1877-78	174:376\$898	16.666	2,6	178:758\$695	17.084	-12,1	2,5
1778-79	205:322\$081	18.286	9,7	207:258\$418	18.459	8,0	0,9
1879-80	207:013\$481	19.057	4,2	199:974\$54	18.409	-0,3	-3,4
1880-81	206:045\$710	18.807	-1,3	229:593\$383	20.956	13,8	11,4
1881-82	206:045\$711	18.163	-3,4	172:601\$619	15.215	-27,4	-16,2
1882-83	222:222\$184	19.965	9,9	243:263\$819	21.856	43,6	9,5
1883-84	222:234\$026	19.156	-4,1	262:864\$338	22.658	3,7	18,3
1884-85	236:657\$264	18.335	-4,3	sem inf.	sem inf.	-	-
1885-86	236:657\$265	18.427	0,5	sem inf.	sem inf.	-	-
1886-87	sem inf.	sem inf.	-	sem inf.	sem inf.	-	-
1888	207:559\$756	21.837	-	sem inf.	sem inf.	-	-
1889	sem inf.	sem inf.	-	sem inf.	sem inf.	-	-

Fonte: Leis Goianas e Relatórios Presidenciais, anos diversos.

Essa falta de convergência entre as receitas orçadas e arrecadadas – que tendia a dificultar o planejamento financeiro e deveria ser um desafio para a estabilidade fiscal goiana – pode ser creditada, em maior medida, às flutuações econômicas. Um ponto merece aqui ser destacado: os orçamentos eram elaborados e aprovados a partir de uma média simples entre os valores encontrados nos balanços dos três últimos exercícios para os quais o balanço e a prestação de contas já houvessem sido finalizados e aprovados – o último balanço era fechado, normalmente, dois anos antes

do orçamento – e, eventualmente, acrescidos de alguma rubrica que pudesse ter sido modificada em determinado exercício financeiro. Assim, condições econômicas favoráveis ou desfavoráveis em períodos anteriores poderiam influenciar o nível de otimismo da Assembleia Provincial. Quando a economia estava em uma fase positiva (com avanço na demanda e/ou do preço dos produtos goianos, principalmente o gado), superando as expectativas de arrecadação, criava-se uma média mais alta para a projeção de receitas futuras, permitindo que fosse aprovado um orçamento com receita mais elevada, impulsionada pela crença de que a economia continuaria a prosperar e as receitas continuariam aumentando. Ou, em caso de retração dos mercados para os produtos que Goiás tradicionalmente tributava, o oposto.

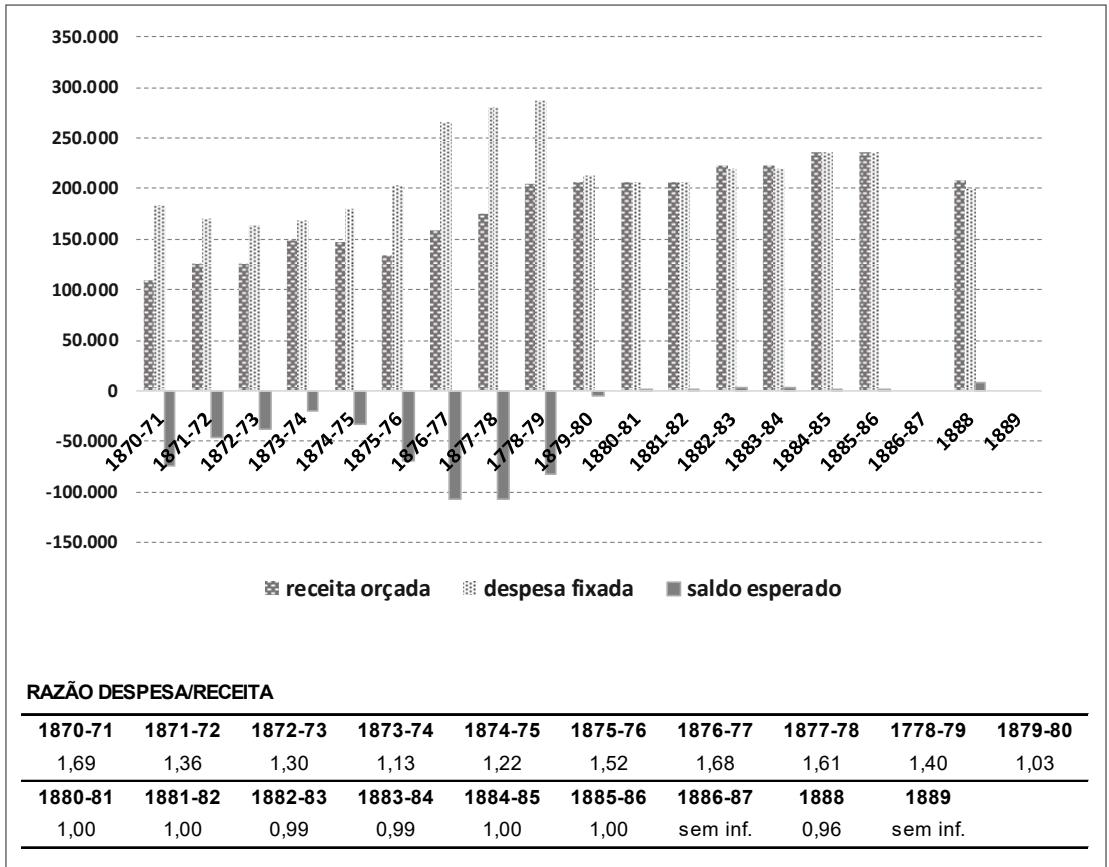
Na prática, o uso da média de valores anteriores na formulação da receita orçada era frequentemente utilizado como justificativa para apresentação de orçamentos deficitários. Isso acontecia sob o argumento de que a situação econômica era diferente em tempos passados ou de que os déficits anteriores por muitas vezes não haviam se efetivado. Abundavam nos documentos frases como: *“presumindo-se um déficit, o qual espero se não realizará”*, *“espera porem o inspector que este deficit não apparecerá, como felizmente tem acontecido por mais de uma vez”* ou *“animo-me porem a asseverar a V. Ex que tal déficit não se verificará”*.

Como vai mostrado no Gráfico 1, para os anos financeiros até 1878-1879, os saldos previstos em lei foram todos consideravelmente negativos, variando em magnitude. Destacam-se, pela proporção dos déficits autorizados, os exercícios de 1870-1871 e 1876-1877, em que saldos negativos representaram quase 70% da receita. Para 1870-1871 foi orçada uma receita de 108:488\$569 para uma despesa de 182:882\$156 (razão despesa/receita de 1,69) e para 1876-1877 foi fixada uma despesa de 266:161\$060 diante de uma receita de 158:674\$316 (razão 1,68). A menor diferença no período foi verificada para 1873-1874, déficit de 19:107\$875 (razão 1,13).

No entanto, a partir do exercício 1879-1880, é perceptível uma inflexão na relação entre despesas e receitas esperadas, indicativo de uma tentativa de manter as contas públicas equilibradas. Para o referido ano financeiro de 1879-1880, a razão entre despesa/receita cai a 1,03. Nos exercícios seguintes passam a ser apresentadas leis com orçamentos mini-

mamente superavitários; a razão despesa/receita alcança a unidade nos exercícios seguintes para os quais localizamos as respectivas leis orçamentárias: 1880-1881 e 1881-1882 (regidos pela mesma lei orçamentária nº 632), assim como 1884-1885 e 1885-1886, também com orçamentos aprovados e apresentados na mesma lei (nº 716). As leis para os anos 1882-1883 e 1883-1884 apresentaram superávits muito pequenos, sendo a relação despesa/receita calculada em 0,99 para esses exercícios.

Gráfico 1 – Leis orçamentárias para os exercícios financeiros de 1870-1871 a 1889 réis – valores correntes)



Fonte: livros das leis goianas e relatórios presidenciais, anos diversos.

Uma olhada mais atenta nos números mostra uma redução, em valores nominais, das despesas e uma manutenção nas receitas na virada da década de 1870 para 1880; para 1878-1879 a despesa foi fixada em 287:388\$199; já no ano seguinte a despesa caiu a 212:714\$343, chegando a 205:903\$231 nos exercícios de 1880-1881 e 1881-1882. Note-se que o que em um primeiro momento parece ter sido uma preocupação e um ato responsável em manter as contas equilibradas, nada mais foi de

que uma reação à crise fiscal em que Goiás se encontrava ao final dos anos 1870, com um estoque de dívida passiva muito elevado e além das possibilidades financeiras do erário público naquele momento, como se verá.

Para o ano financeiro de 1880-1881, supostamente o orçamento deveria ter sido votado em 1879, mas deixou de ser votado, sem que tenhamos encontrado explicação para isso. Os valores então apresentados para a Assembleia previam um déficit de 9:932\$863. Na ausência de uma lei de orçamento específica, o governo publicou em 8 de abril de 1880 uma resolução que mandava vigorar para 1880-1881 o orçamento de 1879-1880 (Lei financeira n. 597 de 30/08/1878) até que um novo orçamento fosse aprovado. Nesse ínterim, houve a liquidação do exercício 1878-1879 o que alterou o orçamento a ser votado e que foi apresentado para a Assembleia com um déficit ainda maior que o originalmente proposto: 18:929\$212 – tal fato parece-nos ilustrativo das dificuldades em se proceder a um orçamento mais preciso diante da tamanha distância temporal entre os valores efetivados e o ano para o qual eram usados como base orçamentária.

Mas, um novo orçamento foi publicado em 29 de abril de 1880 (Lei n. 632), há dois meses apenas do início de sua validade, tendo sido previsto um quase perfeito equilíbrio entre receitas e despesas: um superávit de insignificantes 142\$479. O artigo 22 dessa lei orçamentária previa que a lei vigorasse também no exercício 1881-1882.

Para além de serem discriçãoários boa parte dos gastos, os mecanismos contábeis que permitiram tamanha mudança entre os valores propostos e decretados são desconhecidos, mas em sua fala diante da Assembleia, o então presidente da província afirmava em 1880 que: “*O quadro das rendas e despesas provinciaes é tão pequeno e limitado, que parece não haver necessidade de grande esforço para se conseguir a realização deste princípio fundamental de administração financeira: – equilíbrio da receita com a despesa.*”. Na sequência, apelando para o patriotismo dos presentes, pede para que “[...] *não votem as Assembleas despesas para as quaes não há receita; não altere o governo o orçamento; e a província não sofrerá os embarços e complicações, que a tem atrasado e desconceituado*” (RPP, 1880, p.71); no que parece ter sido atendido, provavelmente diante de alguma negociação, já que as despesas foram fixadas não nos 220:970\$550 apresentados no segundo cálculo, mas em 205:903\$231.

Como adiantado, o exercício de 1880-1881 havia sido o primeiro, dentro do período analisado, para o qual a lei orçamentária previa um orçamento superavitário.

Nos exercícios seguintes, diante de uma elevação da expectativa de receita, o valor das despesas nominais volta a subir, ainda que em proporção menor que a receita orçada. Ao final dos anos 80, a relação entre despesa e receita cai a 0,96, sendo em 1888 de 207:559\$756 a receita e 199:601\$725 a despesa orçada, levando a um saldo positivo esperado de 7:958\$031.

2. Financiamento e dívida pública

Ainda que leis orçamentárias deficitárias fossem constantemente aprovadas, os relatórios e declarações apresentados pelos presidentes goianos tendiam a minimizar, ignorar ou até mesmo maquiar a real situação financeira de Goiás. Assim, ainda que os orçamentos aprovados fossem deficitários em muitos momentos, diferentes mecanismos eram usados para que ao final do exercício financeiro a contabilidade apresentasse resultado positivo: repasses eventuais do governo central e operações de crédito diversas não orçados na lei respectiva, ao fim do ano fiscal, eram considerados receita. Além disso, era comum que gastos não fossem quitados a seu tempo, passando ao exercício seguinte sem que isso fosse “confessado”, de forma que a despesa era diminuída no fechamento das contas e aparecesse como nova rubrica no orçamento seguinte. Uma vez construído um superávit, o saldo correspondente era computado como receita nas contas do exercício seguinte. Esse saldo, assim como as operações de crédito, não fazia parte das receitas estabelecidas pelas leis orçamentárias.

Dessa forma, a observação das prestações de conta apresentadas nos relatórios presidenciais leva a entender que a província de Goiás gozava de boa saúde financeira, com saldos consideráveis sendo passados de um exercício a outro, na contramão das leis orçamentárias que mostravam uma província em que as receitas eram insuficientes para fazer frente às despesas, o que de fato representava a realidade goiana, mesmo diante de momentos com leis equilibradas, pois estas, mostram os relatórios, eram dificilmente cumpridas.

As incongruências entre leis orçamentárias e relatórios presidenciais não eram apenas diferenças técnicas de registro. Quando créditos contratados durante o exercício, saldos transferidos de anos anteriores e despesas postergadas eram incorporados à receita ou deslocados para exercícios seguintes, produzia-se um resultado final capaz de suavizar a percepção do déficit. Essa forma de apresentação, acreditamos, devia ter implicações políticas importantes: permitia aos presidentes da província sustentar a imagem de uma administração financeiramente viável, preservar a confiança de credores locais e, ao mesmo tempo, justificar para a Assembleia novas autorizações de tomada de crédito, mudanças nos tributos ou contenções de despesas. Assim, a diferença entre lei orçamentária, balanço e relatório presidencial revela também uma disputa em torno da interpretação do próprio estado das finanças públicas.

**Tabela 3 – Composição da receita “geral”, 1870-1871 a 1879-1880
(réis – valores correntes)**

Exercício	Receita*		Crédito		Saldo Anterior		Receita Geral	
1870-71	168:782\$460	(88,4%)	não identificado		22:231\$088	(11,6%)	191:013\$548	(100%)
1871-72	134:027\$502	(80,4%)	14:509\$754	(8,7%)	18:231\$088	(10,9%)	166:768\$344	(100%)
1872-73	110:577\$415	(65,5%)	31:976\$724	(18,9%)	26:343\$215	(15,6%)	168:897\$354	(100%)
1873-74	119:532\$052	-	valor não identificado		21:748\$389	-	valor não identificado	
1874-75	193:726\$775	(94,3%)	não identificado		11:672\$290	(5,7%)	205:399\$065	(100%)
1875-76	189:849\$274	(73,3%)	46:260\$803	(17,9%)	22:788\$423	(8,8%)	258:898\$500	(100%)
1876-77	178:758\$695	(88,2%)	não identificado		23:831\$858	(11,8%)	202:590\$553	(100%)
1877-78	207:258\$418	(77,7%)	42:300\$000	(15,9%)	17:143\$774	(6,4%)	265:702\$192	(100%)
1878-79	199:974\$540	(87,4%)	17:400\$000	(7,6%)	11:498\$851	(5,0%)	228:873\$391	(100%)
1879-80	229:593\$383	(87,8%)	10:815\$044	(4,1%)	20:972\$930	(8,0%)	261:381\$357	(100%)

* Inclui repasses fixos do governo central.

Fonte: Relatórios Presidenciais, anos diversos.

A Tabela 3 mostra a composição das receitas auferidas a partir da perspectiva em que saldos e créditos eram considerados receita, expandindo o orçamento disponível. Os valores para a receita total orçada incluem, já nos relatórios presidenciais, e assim era nas leis orçamentárias, os repasses fixos com destinação exclusiva feitos pelo governo imperial para auxílio às forças policiais (receita extraordinária), que eram cerca de

39:500\$000-40:000\$000 anuais, chegando a representar 36,2% da receita tributária ou 23,7% se consideradas nas receitas os créditos e saldos anteriores, com uma participação mínima em 1877-1878 de 19,3% e 15,1%, respectivamente.

Afora as transferências regulares, outros repasses do governo central parecem ter sido pouco comuns nas décadas de 1870 e 1880. Em que pese a falta de informações mais detalhadas a respeito, apenas para o ano financeiro de 1882-1883 encontramos um auxílio extra pelos cofres do Estado Imperial: 7:582\$000.

Por sua vez, o crédito foi amplamente utilizado para o fechamento das contas, por ser entendido à época como uma ação benéfica às finanças públicas, em especial se obtido em “*boas condições*” e usado para o fechamento das contas e manter os pagamentos em dia. Assim, ano após ano, leis orçamentárias e/ou leis complementares autorizavam, *a priori*, operações de crédito “*que se fizessem necessárias*” ou “*que se julgassem convenientes*”.

Para os exercícios iniciados em 1870, 1874 e 1876 não foi possível identificar a presença ou não de operações de crédito. Em 1873-1874, as contas foram explicitamente fechadas com auxílio de um empréstimo, cujo valor não conseguimos apurar. Nos demais anos colocados na Tabela 3, encontramos operações de crédito que tiveram peso diverso no fechamento das contas. Em 1878-1879, os créditos no valor de 17:400\$000 eram 7,6% da receita geral, caindo a 4,1% em 1879-1880 (10:815\$044). Nos exercícios financeiros anteriores, chegaram a alcançar 17,9% (46:260\$803) em 1875-1876 e 18,9% (31:976\$724) em 1872-1873.

Juntos, crédito e saldo de ano anterior chegaram a responder por até 34% (1872-1873) da receita apresentada na prestação de contas do exercício findo, o que ocorreu no mesmo ano financeiro citado anteriormente em que o auxílio à polícia teve sua maior participação nas rendas provinciais, ou seja, as arrecadações ordinárias por meio tributário foram responsáveis por 42,3% do total das receitas relatadas pelas autoridades financeiras goianas naquele ano de 1872-1873. Isso demonstra clara incapacidade de Goiás em arrecadar o suficiente para fazer frente às despesas, com a carga tributária vigente e a capacidade de efetivamente cobrá-la, algo visto com alguma “naturalidade” pelas autoridades financeiras contemporâneas, que não deixavam de notar que “[...] *vê se que os encargos da província vão sempre em escala ascendente [...] É certo, porem, que a re-*

ceita vae sempre tendo algum incremento, mas este não é tal que possa fazer face às despesas que de anno a anno vão creando.” (RPP, 1871); ou que “[...] *verifica-se que na província não está ainda equilibrada a receita com a despesa, regra indispensável em assumpto de finanças. [...] É um defeito que vem de longa data, e que só uma medida extraordinária poderá remover.”* (RPP, 1874, p. 47).

Apesar disso, alegava-se com certa constância que *“Se o estado financeiro não é satisfatório, também não é mau; e muito há melhorado no período que atravessamos [...]”* (RPP, 1874, p. 47) ou diminuía-se o peso do crédito e do consequente endividamento para as contas públicas: *“Este resultado não deixa de ser muito satisfactorio: se pouco temos, quase nada devemos, ou, por outra, devemos aquillo que foi-nos oferecido por emprestimo mui favorável.”* (RPP, 1873, p. 44)

A julgar estritamente as falas dos presidentes goianos ao apresentar a situação financeira da província, percebe-se que apesar da constante identificação dos saldos negativos e do mau estado das finanças, pouco se fez para reverter esse quadro e identificar mecanismos, além dos já citados endividamento e remanejamento de receitas e despesas entre exercícios fiscais, para atacar o problema que pode ser considerado crônico. Foi declarado em 1873 que a província não havia incorrido em déficit, que seus compromissos tinham sido satisfeitos e os pagamentos estavam em dia. No ano seguinte, apesar de um déficit aparente, o ajuste via crédito levou à declaração de que não era ruim o estado financeiro de Goiás. Em 1875, o estado das contas foi declarado delicado, mas com boas expectativas de melhoras via expansão fiscal, o que não foi diferente em 1876 e 1877.

Naquele período, de ano para ano, agravavam-se os ônus, criavam-se impostos ou aumentavam-se os existentes, sem que nada fosse feito efetiva e eficazmente para reduzir as despesas, de modo que esses sacrifícios eram inúteis; e como tais sacrifícios não bastavam para satisfazer a voragem da despesa, os governos recorriam repetidamente a empréstimos cujos serviços reclamavam maior soma de dinheiro. (Guanabara *apud* Carrara, 2022, p. 263-264)

Nesse particular, as informações a que tivemos acesso por meio dos relatórios são limitadas e descontínuas, mas sabemos que, diferente do

que ocorreu com outras províncias, o endividamento goiano foi interno, para não dizer local, pois o tamanho da sua economia não permitia acesso a mercados externos. Em 1872, o relatório provincial mencionava dívidas a pagar contraídas por empréstimo de 1865 com a Irmandade do Santíssimo Sacramento da cidade de Meiaponte e que em junho de 1871 tinham o valor de 9:100\$000 mais juros de 6% ao ano. Menções a esse empréstimo e pagamentos diversos (juros e amortizações) relativos a ele foram recorrentes ao longo dos anos, sendo o débito quitado em 1882, quando foi pago 10:611\$579 por resto de capital e juros.

Já em 1874, após tomar emprestado em 1873 10:000\$000 a “juros da lei”, a província acudiu a outro empréstimo, agora de 15:000\$000, sob as mesmas condições. Em 1878, para que se pudesse pagar em dia os empregados, a província recorreu a um empréstimo de 7:000\$000 tomados a Ignacio de Bulhões, um “negociante desta praça”, mediante juros de 8% ao ano e a ser amortizado com “fundos votados oportunamente”. Em 1882, “por deficiência de verbas”, foi aberto um crédito da quantia de 3:250\$000. No limiar do Império (1888), a província devia a dois “capitalistas” locais a quantia de 14:000\$000 por empréstimo a juros de 8% ao ano utilizado para socorrer as despesas ordinárias, débito que foi aumentado ao longo do ano em 12:000\$000 para o mesmo fim.

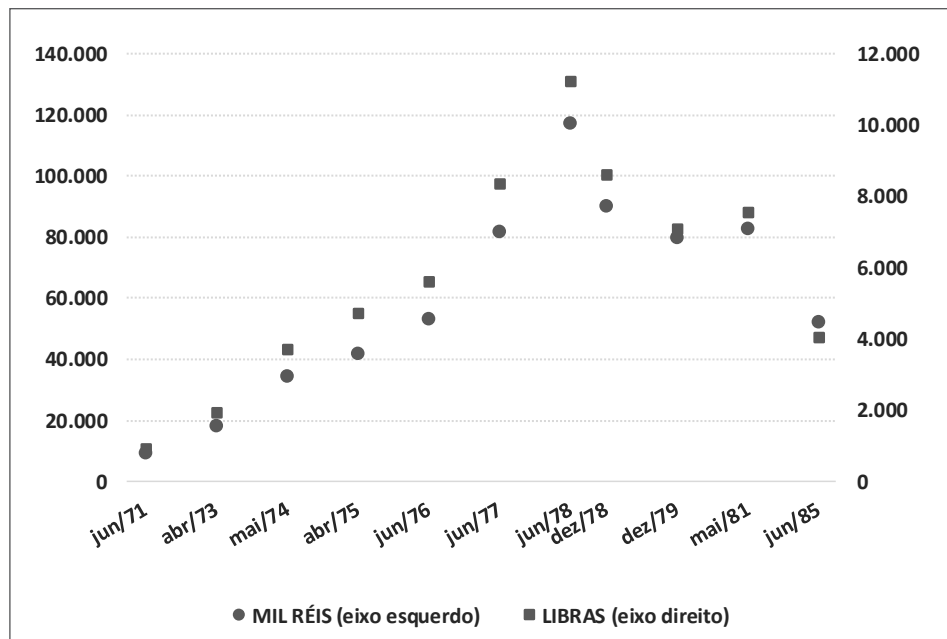
A recorrência desses empréstimos permite observar não apenas a insuficiência de recursos da administração provincial, mas também a natureza das relações de crédito que sustentavam, em momentos de aperto fiscal, o funcionamento do governo goiano. Esses credores/financiadores não devem ser tratados apenas como nomes incidentais na contabilidade provincial. A presença da Irmandade do Santíssimo Sacramento de Meiaponte indica que instituições religiosas locais dispunham de recursos acumulados e podiam atuar como credoras do poder público. Já negociantes e capitalistas, como Ignacio de Bulhões e Manoel Borba de Siqueira, revelam a dependência do governo provincial em relação a agentes privados dotados de liquidez e inseridos nas redes econômicas e políticas locais. Nesse sentido, o crédito/endividamento público em Goiás parece ter operado menos como um mercado amplo e impessoal de capitais e mais como uma prática concentrada e dependente de poucos credores/financiadores, baseada em relações de confiança, influência e expectativa de remuneração por juros.

Considerados em conjunto, os empréstimos reafirmam o papel do endividamento nas finanças provinciais e mostram como, em Goiás, a estratégia de fechar as contas com operações de crédito diversas teve o inegável efeito de potencializar a dívida pública com a elevação do custo da dívida. Observa-se, por um lado, a postergação de pagamentos de juros e principal, elevando o montante total a ser despendido, e, por outro, o aumento nas taxas de juros contratadas. Ademais, a contratação de crédito de longo prazo (e suas eventuais renegociações) acabava por incorrer em problemas para o fechamento das contas de exercícios futuros, com dívidas e juros que iam se acumulando.

Os números evidenciam que o estoque da dívida passiva¹² goiana deflacionada saltou de menos de £1.000 (9:100\$460 em valores correntes) em meados de 1871, para mais de £11.200 (117:281\$153) em meados de 1878 (Gráfico 2), e embora tenha sido em parte amortizada entre os anos de 1878 e 1881, nesse último ano ainda era de £7.530, mais de oito vezes maior do que havia sido dez anos antes. A grande dimensão da dívida pública goiana fica ainda mais evidenciada quando voltamos à Tabela 2, na qual se lê, por exemplo, que a receita orçada para o exercício 1879-1880 foi de 207:013\$481 (£19.057), tendo sido efetivamente arrecadados 199:974\$540 (£18.409), valores que superam em pouco mais 40% o estoque da dívida para o mesmo período.

¹² A expressão “dívida passiva” é utilizada aqui no sentido corrente nas fontes consultadas, para designar o conjunto dos débitos reconhecidos pela administração provincial, incluindo empréstimos, juros e outras obrigações vencidas ou a vencer.

Gráfico 2 – Evolução da dívida passiva de Goiás, 1871 a 1881
(réis – valores correntes, libras – valores deflacionados)



Fonte: relatórios presidenciais, anos diversos.

Ainda que a dívida passiva interna seja comumente dividida em dívida fluante (de curto prazo e, em geral, antecipação de receitas para suprir problemas de caixa) e dívida fundada (de médio ou longo prazo e, em geral, para cobrir déficits no orçamento ou financiar serviços ou obras públicas), não foi possível observar com segurança essa diferenciação para Goiás nos diferentes anos. Apenas para 1885-1886 temos a informação de Carreira (1889) de que o total da dívida passiva era de 52:000\$000, sendo 30:800\$000 da dívida fundada e 22:000\$000 da fluante, que juntas correspondiam a 23,8% de toda a receita do referido exercício financeiro. Esses 52 contos de réis equivaliam a pouco mais de £4.000 e, ainda que inferiores àquela dívida do final do lustro anterior, indicam que o endividamento público goiano continuou na década de 1880, após um período de maiores problemas financeiros ao final dos anos 1870.

Em diferentes momentos, desde o final da década de 1870, o acúmulo de dívidas parece ter levado ao esgotamento da capacidade de financiamento da província e ao aperto das finanças públicas, que além de levar ao já citado equilíbrio nas leis orçamentárias aprovadas, levou a uma nova forma de crédito, para além dos até então recorrentes empréstimos e créditos diretos. Nesse contexto, merece especial atenção o ano de 1878, em

que, como adiantado, Goiás atingiu o seu maior estoque de dívida passiva. Como declarou o presidente goiano:

Sob o peso de um divida reconhecida até o ultimo de julho da quantia de 117:231\$152 réis, balda de meios para pagar em dia áquelles que a servem, não podendo inspirar no commercio a necessária confiança de modo a levantar um empréstimo superior que a liberte de certos embaraços de actualidade. (RPP, 1878, p. 6)

Foi nesse ano que, diante da incapacidade do governo em arcar com seus diferentes compromissos financeiros e na ausência de numerário, apólices da dívida pública passaram a ser emitidas e dadas em pagamento para os credores por dívidas e atrasados provinciais.¹³ As apólices emitidas pela administração goiana não devem ser entendidas como títulos negociados em um mercado amplo e regular. Na maior parte dos casos, funcionavam como reconhecimento formal de dívida e como meio de pagamento a credores específicos.

Ao entregar apólices em lugar de numerário, o governo provincial convertia atrasados e despesas não quitadas em obrigações futuras, remuneradas por juros, transferindo para exercícios posteriores parte dos gastos da administração pública. Como apontou Ziliotto (2011, p. 18), um título da dívida pública dessa forma emitido “Caracterizava-se, assim, mais como um passivo de curto prazo do governo do que propriamente um título público”.

Entre fevereiro de 1878 e meados de 1879 – portanto, por dois exercícios financeiros (1877-1878 e 1878-1879) –, foram emitidos títulos públicos goianos como forma de pagamento de dívidas, fato que se repetiu de maneira concentrada no dia 8 de julho de 1881, vendo-se ainda reproduzido na transição republicana, entre 1888 e 1890. Em regra, foram emitidas apólices com valores de face de 100\$000, 200\$000 e 500\$000, e a partir de 1888 foram emitidas também apólices no valor de 1:000\$000. Naquele primeiro momento, o de maior emissão, foram usadas em paga-

¹³ A emissão de títulos da dívida pública não é atualmente permitida a estados e municípios, mas vem sendo cogitada pelos estados como alternativa diante da crise financeira que atinge as várias esferas públicas.

mento 132 apólices que em conjunto somavam 51:600\$000 em valor corrente (Tabela 4).

Tabela 4 – Emissão de apólices da dívida pública goiana, 1878 a 1890 (réis – valores correntes)

Período	Nº Apólices	Valor Total	Origem
fev/1878 a dez/1879	132	51:600\$000	dívida
jul/1881	21	4:000\$000	dívida
jan/1888 a mar/1890	14	12:000\$000	dívida
	36	23:800\$000	compra

Fonte: Livros de conta corrente com os proprietários de apólices.

Ao estudar a dívida pública brasileira no período de 1822 a 2004, Ziliotto (2011) aponta para a existência, em especial no período imperial, da dívida pública flutuante como uma forma de endividamento interno, derivada da emissão de bilhetes, apólices e títulos do Tesouro Imperial, que eram dados em troca de dívidas e atrasados do governo central. Esse modelo, guardadas as devidas proporções, foi reproduzido localmente por Goiás. Desse modo, ainda que uma das características da dívida flutuante fosse o curto prazo de seu vencimento, em geral até um ano, podemos enquadrar nelas as apólices emitidas pela administração fazendária goiana, ainda que por prazo variável e às vezes um pouco superior. Assim, a emissão de apólices da dívida pública provincial foi uma adaptação local de práticas mais amplas de administração dos passivos públicos no Império.

A literatura sobre a crise fiscal imperial tem mostrado que, sobretudo a partir da Guerra do Paraguai, o recurso ao endividamento, à emissão de títulos e a expedientes extrafiscais tornou-se parte importante da gestão dos desequilíbrios entre receitas e despesas. É necessário articulá-las também à crise fiscal imperial mais ampla, marcada pela pressão da dívida pública, pelas dificuldades de equilíbrio orçamentário e pela busca de soluções financeiras que deslocavam compromissos para exercícios futuros.¹⁴

Nesse quadro, a emissão das apólices goianas não constituía ação isolada, mas a reprodução, em escala provincial e sob condições muito

¹⁴ Sobre a crise fiscal imperial nas últimas décadas do Império, em especial sua relação com os compromissos da dívida pública após a Guerra do Paraguai, ver Costa (1998). Para uma análise mais ampla das finanças do Estado brasileiro entre 1808 e 1898, ver Carrara (2022).

mais restritas, de mecanismos já presentes na administração financeira do Estado imperial.

Ademais, vale notar que os títulos da dívida flutuante imperial também chegavam a circular na economia assumindo característica de moeda (Ziliotto 2011). Mas, se por um lado é verdade que o financiamento por emissão de títulos e apólices da dívida pública foi “herdado” do governo central pelo governo provincial, por outro lado não encontramos meios de verificar a utilização e a circulação desses títulos para trocas no mercado de bens e que pudessem apontar no sentido de um caráter de quase moeda das apólices da dívida do governo de Goiás.

O que de fato aconteceu na província foi um mercado paralelo de apólices, fora do âmbito público, no qual aqueles proprietários de títulos recebidos para quitação de dívidas e que não quiseram mantê-los, por algum motivo entre diversos possíveis – necessidade imediata de recursos financeiros, falta de confiança no governo, entre outros –, repassavam esses títulos a terceiros. Provavelmente essa operação era feita com algum deságio e os compradores, ao que parece, já eram também possuidores de apólices, restando ao tesouro provincial/estadual realizar, a pedido, a transferência de titularidade da apólice negociada, ficando, por fim, as apólices concentradas nas mãos de poucos indivíduos.

Esse foi o caso, por exemplo, do valor de 700\$000 em apólices recebidas em setembro de 1879 como pagamento de dívidas da província por Vicente Morette Foggia e que foram repassadas, em outubro do mesmo ano, ao capitão João Gualberto Teixeira, naquele momento já possuidor de outras 13 apólices de diferentes valores, inclusive uma de 500\$000 também obtida por transferência em setembro 1879, 26 dias após terem sido recebidas do governo por Antonio Pereira de Abreu.

Apenas ao final da década de 1880 começaram a ser emitidas apólices da dívida pública provincial e depois estadual, que foram adquiridas por seus credores por meio de compra e que representavam, podemos dizer, parte da dívida fundada de Goiás. Conforme se vê na Tabela 4, entre janeiro de 1888 e março de 1890 foram emitidas dessa forma 36 apólices a uma taxa de juros fixa de 6% ao ano, juros estes que deveriam ser pagos anualmente até o resgate total das apólices.

Quando da emissão dessas apólices compradas ao final da década de 1880, a lei orçamentária apontava para um superávit de 7:858\$000

em 1888, mas sabe-se que, com o passar do ano financeiro, a expectativa era de que o balanço terminasse “*com o déficit real de 9:547\$011*”, o que justificaria a emissão “*não somente para pagar empréstimos e assim consolidar a dívida da província, mas também para ocorrer às despesas públicas.*” (RPP, 1888, p. 18-19). Foi autorizada, então, a emissão de 100:000\$000 em títulos da dívida pública goiana, porém, como adiantado, houve demanda por apenas 36 títulos, que responderam por um financiamento dos cofres goianos no montante de 23:800\$00, além de terem sido utilizados outros 14:000\$000 em emissões, para pagamento direto de dívidas, valores muito aquém daquele esperado.

A presença dessas dívidas “compradas” não representa uma possível oferta de títulos do governo goiano em operações de mercado aberto ou a solvência goiana que aponte para a capacidade de recorrer ao mercado de crédito, atraindo recursos; apontam sim, para uma mudança na ação do Estado endividado, que, até então, emitia apólices da dívida pública compulsória e unilateralmente para saldar seus compromissos com credores específicos que recebiam esses títulos e passou, em paralelo, a realizar emissões ainda direcionadas a instituições ou indivíduos específicos, mas aqueles com alguma capacidade já conhecida de financiamento do Estado e dispostos, diante do ganho pecuniário, a assumir o risco de emprestar recursos ao governo para liquidar despesas e dívidas diversas. A especificidade desses compradores encontra-se no fato de que as 36 apólices mencionadas foram adquiridas por apenas três investidores, já conhecidos no meio das finanças públicas goianas por terem, em diferentes momentos anteriores, fornecido crédito direto ao Estado.

Como exemplo, destaque-se que em janeiro de 1888, vinte apólices no valor de face de 1:000\$000 cada, as primeiras desse valor a serem emitidas e que respondiam por 55,9% do valor total das apólices vendidas, foram adquiridas pelo comendador Manoel Borba de Siqueira. Em fevereiro de 1878, o comendador havia sido o primeiro a receber títulos públicos como pagamento, provavelmente por ter “socorrido” a província de Goiás no exercício de 1873-1874, quando é sabido que emprestou a ela importante quantia não identificada, mas que permitiu que as contas goianas fossem apresentadas oficialmente com um balanço positivo, já que naquele momento, como de costume, a relação entre as despesas e receitas propriamente ditas levavam a um déficit e, nas palavras do presi-

dente goiano, “*Este deficit porem, informa a tesouraria, não se fez sentir e ficou coberto parte com o saldo que passou do exercicio 1872-1873 e parte com o producto do emprestimo contrahido com o prestante Sr. Commendador Manoel Barbo de Siqueira.*” (RPP, 1875, p. 51)

3. Considerações finais

Nas últimas décadas do Império, a organização das contas públicas goianas, especialmente no que diz respeito à arrecadação, enfrentou desafios consideráveis, com impactos na execução e saldos orçamentários. Goiás era a província de menor arrecadação entre todas as províncias brasileiras e sua arrecadação dependia em grande parte das atividades agropecuárias de abastecimento interno realizadas em seu território, com destaque para a atividade pecuária, sua maior fonte de receita por meio do direito de exportação sobre o gado e cuja dependência era característica estrutural das finanças públicas provinciais. A divisão de competências tributárias do Império, combinada à estreiteza da base econômica local, restringia as possibilidades de ampliação regular da arrecadação provincial.

Embora tenha havido uma tendência à elevação na arrecadação ordinária esperada entre 1870-1871 e 1888 – período no qual a receita orçada pulou de cerca de £10.000 para pouco mais de £18.000, após algumas flutuações –, a atividade agropecuária era suscetível a diferentes e consideráveis flutuações de mercado, o que tornava as previsões de receitas sujeitas a erros de relevante amplitude, refletidos na não convergência entre as receitas orçadas e arrecadadas e, em consequência, levando à necessidade constante de ajustes no curso do orçamento. Os ajustes tendiam a recair em ampliação de receita via operações de crédito, para cumprir o simples fechamento das contas públicas. As flutuações de mercado foram enfatizadas em relatórios presidenciais como causa fundamental da incapacidade de se arrecadar o suficiente para fazer frente às despesas e quitar as dívidas que vinham sendo contraídas com o passar dos anos.

Apesar dos déficits autorizados e, muitas vezes, realizados, vale lembrar que os relatórios presidenciais enganam com frequência ao indicar como animadoras as condições financeiras da província. No encerramento do exercício financeiro eram apontados saldos positivos, passados de um exercício a outro, mas sabemos que nas receitas eram computadas,

além dessa transferência de anos anteriores, importâncias provenientes de créditos diversos e repasses do governo central. Ademais, muitas das vezes, as despesas apareciam reduzidas pela transferência dos pagamentos de um ano financeiro para outro.

Entre as formas de fechamento das contas, destacavam-se as já enfatizadas operações de crédito, identificadas com segurança para ao menos sete exercícios financeiros na década de 1870, conduzindo a um processo contínuo de endividamento, de curto e longo prazos, com efeito de potencializar a dívida pública goiana e elevar o custo dela, com juros que iam se acumulando.

A estratégia de consolidar os balanços com recurso ao endividamento, levou a um estoque de dívida passiva provincial que saltou de £1.000 (9:100\$460) em 1871 para £11.200 (117:281\$153) em 1878, sendo que entre os exercícios de 1877-188 e 1878-1889 a receita arrecadada caiu quase 13%. A julgar pelos números, o que se observa nos anos finais da década de 1870, é a deterioração das contas públicas goianas, levando ao que pode ser entendido como uma crise fiscal, que, no limite, levou ao quase esgotamento da capacidade de financiamento da província pelos meios tradicionais – abertura de crédito e empréstimos. O governo, então, foi autorizado a emitir apólices da dívida pública, entregues de forma compulsória diretamente aos credores como pagamento de diferentes dívidas devidas.

A partir daí, é notório o surgimento de uma preocupação em manter as contas equilibradas, ao menos nas leis orçamentárias, que apresentaram entre os exercícios de 1879-1880 e 1888 relações entre receitas orçadas e despesas fixadas bastante próximas à unidade. Assim, do regime de constantes déficits orçamentários, com leis propondo saldos negativos em milhares de contos de réis, chegou-se a orçamentos votados com valores equilibrados entre a receita e o dispêndio, ainda que não necessariamente dessa forma executados.

Em 1885, a dívida passiva goiana ainda era, em termos reais e nominais, equivalente ao que havia sido dez anos antes e correspondente a mais de 50% da receita auferida no exercício de 1885-1886; e entre 1888 e 1890 voltou-se a emitir títulos da dívida pública. Ou seja, o endividamento continuou, indicativo de que esse processo era inerente à economia local.

Referências

ABREU, M. de P. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931. *Estudos Econômicos*, v. 15, n. 2, p. 167-189, 1985.

ARQUIVO HISTÓRICO ESTADUAL DE GOIÁS (AHEG). Livro de conta corrente com os proprietários de apólices (manuscritos): 1878-1890 (livro 670).

ARQUIVO HISTÓRICO ESTADUAL DE GOIÁS (AHEG). Livros de orçamentos e balanços de receitas e despesas de Goiás (manuscritos): 1871-1872 (livro 536); 1872-1873 (livro 539); 1877-1878 (livro 650); 1878-1879 (livro 669); 1879-1880 (livro 676); 1883-1884 (livro 758); 1885-1886 (livro 821); 1890 (livro 966).

BASTOS, A. C. T. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1937.

BERTRAN, P. *Uma introdução à história econômica do centro oeste do Brasil*. Goiânia: UCG/Brasília, DF: Codeplan, 1997.

CARRARA, Â. A. *As finanças do Estado brasileiro: 1808-1898*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2022.

CARREIRA, L. de C. *História financeira e orçamentária do império no Brasil*. Brasília e Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CHAUL, N. F. *Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade*. Goiânia: UFG, 1997.

COSTA, W. P. *Cidadãos e contribuintes: estudos de história fiscal*. São Paulo: Alameda, 2020a.

COSTA, W. P. Orçamento. In: AIDAR, B.; SLEMIAN, A.; LOPES, J. R. de L. (Org.). *Dicionário histórico de conceitos jurídico-econômicos: Brasil, séculos XVIII-XIX*. São Paulo: Alameda, p. 129-166, 2020b. v. 2.

COSTA, W. P. A questão fiscal na transformação republicana: continuidade e descontinuidade. *Economia e Sociedade*, n. 10, p. 141-173, 1998.

CORVAL, P. R. dos S. *A questão financeira na passagem do Império à República: o desenvolvimento das finanças públicas de 1850 a 1906*. Niterói: UFF, 2018 (Tese de doutorado da UFF).

DINIZ, A. F. Centralização política e concentração de riqueza: as finanças do Império brasileiro no período de 1830-1889. *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, v. 1, n. 1, p. 47-66, 2005.

DOLHNIKOFF, M. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil de Goiás. Legislação histórica. Legislação do Império: 1835 a 1888. Disponível em: <<https://www.casacivil.go.gov.br/sobre-goias/legislacao-historica.html>>.

MELLO, E. C. de. *O Norte agrário e o Império: 1871-1889*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

OLIVEIRA, P. R. de. *Entre rios e trilhos: as possibilidades de integração econômica de Goiás na Primeira República*. Franca: Unesp, 2007 (Dissertação de Mestrado da Unesp).

RAMOS, E. S. *Centralização e privilégio: instituições econômicas e fiscalidade na formação do Estado brasileiro (1808-1836)*. São Paulo: USP, 2018 (Dissertação de Mestrado da USP).

REIS, D. O. Martins dos. Estrutura orçamentária e receita tributária nas derradeiras décadas da imperial província de Goiás. *História Econômica & História de Empresas*. v. 28, n. 1, p. 128-164, 2025.

RELATÓRIOS dos presidentes da Província (impressos digitalizados): 1835; 1870 a 1883; 1886 a 1889 (RPP). Center For Research Library (CRL). Disponível em: <<https://www.crl.edu/>>.

SCACCHETTI, C. *Do dízimo ao ICMS, raízes da tributação sobre o consumo*. São Paulo: Dialética, 2021.

VILLELA, A. Distribuição regional das receitas e despesas do governo central no II Reinado, 1844-1889. São Paulo: *Estudos Econômicos*, v. 37, n. 2, p. 247-274, 2007.

ZILIOTTO, G. A. Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004). São Paulo: Editora Unesp, 2011.