

# Textos para Discussão N° 26

Secretaria do Planejamento e Gestão  
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

## A Política Fiscal Modernizadora Do Partido Republicano Riograndense Na Primeira República (1889 –1930)

Luiz Roberto Pecoits Targa

Porto Alegre, fevereiro de 2008



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

**Secretário: Ariosto Antunes Culau**



### DIRETORIA

**Presidente:** Adelar Fochezatto

**Diretor Técnico:** Octavio Augusto Camargo Conceição

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela Gundlach Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Roberto da Silva Wiltgen

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Míriam De Toni

**Informações Estatísticas:** Adalberto Alves Maia Neto

**Informática:** Luciano Zanuz

**Editoração:** Valesca Casa Nova Nonnig

**Recursos:** Alfredo Crestani

### TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **A POLÍTICA FISCAL MODERNIZADORA DO PARTIDO REPUBLICANO RIOGRANDENSE NA PRIMEIRA REPÚBLICA (1889 -1930)**

Luiz Roberto Pecoits Targa \*

A política fiscal do Partido Republicano Riograndense (PRR) no Rio Grande do Sul, nos trinta primeiros anos do século 20, foi de tal forma modernizadora e inédita no contexto nacional seu contemporâneo que serviu de laboratório para a futura política fiscal e econômica do que viria a denominar-se o *Estado desenvolvimentista brasileiro* (1930 – 1990). Isso porque a política fiscal do PRR constituiu-se em embrião do modelo do que veio a tornar-se a relação estado/sociedade no Brasil, durante a maior parte do século 20. Veremos neste artigo também que condições históricas vigiram no Sul que permitiram a ocorrência desta originalidade e a razão de elas terem sido historicamente inviabilizadas em outros estados importantes da Federação brasileira. Com efeito, a política fiscal meridional mexeu em um dos pilares sociais do Estado, pois taxou a grande propriedade fundiária, e isto foi extraordinário em um país agrário e, desde sempre, predominantemente dominado pelos interesses dos grandes proprietários fundiários.

**Palavras-chave:** política pública; política fiscal; Primeira República Rio Grande do Sul.

A política fiscal do Partido Republicano Riograndense (PRR) no Rio Grande do Sul, entre 1892 e 1930, foi de tal forma modernizadora e inédita no contexto nacional seu contemporâneo que serviu de laboratório para a futura política fiscal e econômica do que viria a denominar-se o *Estado desenvolvimentista brasileiro*<sup>1</sup>. Isso porque a política fiscal do PRR no RGS constituiu-se em embrião do modelo do que veio a tornar-se a relação Estado/sociedade no Brasil durante a maior parte do século 20, relação esta que presidiu o desenvolvimento do País entre 1930 e 1990. Veremos neste artigo também o que foi que tornou possível esta originalidade, ou seja, que condições históricas vigiram no Sul que permitiram a ocorrência desta singularidade. Examinaremos porque aspectos fundamentais desse fenômeno original foram historicamente inviabilizados em alguns outros estados importantes da Federação brasileira. Com efeito, a política fiscal meridional mexeu com um dos pilares sociais do Estado, pois taxou a grande propriedade fundiária e isto foi extraordinário em um país agrário e, desde sempre, predominantemente dominado pelos interesses dos grandes proprietários fundiários.

Tomemos como ponto de partida que os cofres do Império brasileiro eram alimentados, basicamente, pelo recolhimento de dois impostos: o que incidia sobre as importações e o que recaía

---

\* Doutor pela Universidade de Grenoble 2 / França; economista da Fundação de Economia e Estatística.

<sup>1</sup> A influência dessa experiência foi, desse modo, fundamental para a história futura do Brasil.

sobre as exportações de mercadorias. Eram os impostos mais facilmente cobráveis, pois eram recolhidos nos portos ou em postos de fronteira, pois o comércio exterior era extremamente importante para a economia brasileira<sup>2</sup>. Quando o Brasil aboliu a escravidão (1888) e começou a transitar para o sistema capitalista de produção, sua sociedade começou a tornar-se mais complexa. Sua economia que era escravista e agro-exportadora começou a industrializar-se e a tornar-se assalariada, surgiram novas classes sociais. Esta sociedade e esta economia mais complexas pressionavam por uma reforma tributária<sup>3</sup>. Alterar a estrutura tributária de um país, ou seja, realizar uma reforma tributária envolve enfrentar inúmeras resistências no seio da sociedade, particularmente entre os segmentos sociais mais poderosos dentro dela, pois, em geral, seus interesses serão contrariados com a reforma. Com efeito, se antes eles não pagavam ou pagavam pouco, com a reforma fiscal passarão a pagar<sup>4</sup>.

É importante registrar também que a República entregou as receitas dos impostos de importação para a União e as receitas dos impostos de exportação para os estados. É claro que isto favoreceu, sobremaneira, os estados exportadores para o mercado internacional, principalmente os estados exportadores de café, mas também os de borracha e, depois, de cacau<sup>5</sup>. Já para os estados que, como o RGS, exportavam para outras regiões do Brasil, ficar com as receitas do imposto de exportação produzia um resultado paradoxal, pois o imposto elevava o preço do produto, reduzindo, assim, a demanda pelo mesmo e restringindo, desse modo, o mercado consumidor. Isso terminava

---

<sup>2</sup> A estrutura tributária correspondente a estes impostos é uma estrutura arcaica, primitiva. Quando uma sociedade e uma economia se modernizam, ou seja, se tornam mais complexas, a estrutura tributária também deve modernizar-se, significando isso que ela deve buscar outras fontes para abastecer os cofres públicos.

<sup>3</sup> O RGS possuía um grande "enclave" livre de trabalho escravo, constituído pela sociedade mais diversificada (socialmente) das colônias de povoamento (desde 1824) e, por esta razão, foi precocemente afetado por estas necessidades.

<sup>4</sup> O RGS passara por uma experiência deste tipo durante o final do período Imperial. À economia tradicional da pecuária extensiva e das charqueadas somara-se, com um vigor extraordinário, a partir de 1824, a economia colonial das vilas, cidades e da agro-pecuária familiar dos colonos não ibéricos. Este novo todo econômico que veio a formar-se, muito mais complexo, reclamava por uma reforma fiscal que se foi mostrando impossível de realizar. Lembremos que a política fiscal é um indicador fundamental da relação entre o Estado e a sociedade e, então, a dificuldade para proceder a uma reforma fiscal indica o impasse importante a que fora levado o sistema político regional durante o final do Império. Isto porque ocorreu total incapacidade política da administração provincial para se colocar em sintonia com a sociedade regional em transformação e expressou-se na rejeição permanente da única proposta de reforma fiscal verdadeiramente importante apresentada durante várias legislaturas pelo representante político da zona de povoamento (o deputado Karl von Koseritz). Essa proposta não foi jamais absorvida pelo Estado imperial (patrimonialista e oligárquico): ela propunha a criação do imposto territorial e a repartição do ônus fiscal do Estado com os latifundiários pecuaristas. Este ônus recaía sobremaneira sobre os pequenos produtores agropecuários e os comerciantes da zona de povoamento (a colonial alemã e a colonial italiana). Segundo von Koseritz, entre outras perversidades, o sistema fiscal imperial estimulava a especulação com a terra, uma vez que nenhuma penalidade estava prevista contra aquele que comprava vastas extensões de terras aguardando sua valorização, em conseqüência, por exemplo, da construção de uma estrada de ferro ou da expansão da fronteira agrícola (das colônias de povoamento). Além disso, afirmava ele, o sistema bloqueava o desenvolvimento da zona de povoamento, quando era este setor e não o da pecuária extensiva que detinha a *chave do desenvolvimento futuro do RGS*. Durante várias legislaturas, as propostas de Koseritz foram sistematicamente derrotadas por uma coalizão de deputados da Campanha : representantes dos pecuaristas da fronteira sudoeste (BARETTA, 1985 : 52-53).

<sup>5</sup> No caso do café, por exemplo, o imposto estava embutido no preço final do produto e, desse modo, era o consumidor estrangeiro quem o pagava e não o produtor ou o comerciante nacional.

por reduzir o montante recolhido do imposto, o que, por seu lado, repercutia negativamente sobre a produção provocando sua retração. Assim, cobrar o imposto de exportação era um mau negócio para os cofres públicos gaúchos e contraía a oferta do produto. O Governo republicano gaúcho viu-se, desse modo, defrontado com a urgência de realizar uma reforma tributária, ao contrário de estados exportadores para o mercado internacional, que mesmo reconhecendo sua necessidade, nunca conseguiram implementá-la, exatamente porque as exportações internacionais (passados os períodos de crise) retomavam seu êxito e voltavam a encher os cofres públicos.

Ora, o PRR fizera inscrever em seu programa, desde os tempos do Império, a necessidade de substituir o imposto indireto sobre as exportações<sup>6</sup> por um imposto direto sobre a propriedade imobiliária (rural e urbana). Quando a Constituição republicana do RGS foi redigida e aprovada, dela constava um artigo que estabelecia esta substituição<sup>7</sup>.

Em outros estados do Brasil republicano, tal como no RGS, os três principais argumentos invocados para justificar uma reforma fiscal e a substituição do imposto sobre as exportações pelo imposto territorial, eram os seguintes: a) libertar o tesouro estadual da dependência de um imposto cujas receitas eram instáveis, pois que repousava sobre um único produto cujo preço, além disso, era fixado por mercados externos à região; b) promover a diversificação da produção agrícola, expandindo, assim, a pauta de produtos exportáveis e com isso, reduzir a dependência da geração da renda interna do desempenho de um único produto; e c) forçar as propriedades rurais ociosas e improdutivas a produzir ou a dividir-se.

No entanto, a originalidade do PRR no cenário nacional é que ele foi o único partido a conseguir implementar tanto o imposto territorial sobre a grande propriedade territorial quanto a promover a reforma fiscal demandada pelo Estado burguês em formação, aliviando, desse modo, o erário público da dependência do comportamento errático do imposto de exportação. Uma vez que esta reforma somente foi possível e durável no RGS, é interessante verificar que conjunto de fatores aí interagiram para que tal ocorresse. Com efeito, foi necessário que se cumprissem algumas condições no cenário social e político meridional que vieram a remover as barreiras que impediam a realização da reforma. E a grande barreira foi sempre representada pelos interesses dos grandes proprietários fundiários. Foi preciso, então, que o Estado sul-rio-grandense enfrentasse o poder dessa classe social e estabelecesse o seu poder de Estado sobre os interesses dela.

Ora, a passagem do escravismo para o capitalismo, inaugurada no plano nacional pelo trinômio Abolição da Escravatura – Proclamação da República – Assembléia Constituinte (SAES, 1985) acelerou, no Sul, o processo de fundação do Estado burguês. Para que tal fundação ocorresse, foi necessário que fossem destruídas as estruturas do anterior Estado oligárquico e patrimonial, o que

---

<sup>6</sup> Por exportação entendia-se a venda de qualquer mercadoria para fora dos limites do RGS (conceito comum a todos os estados do Brasil). O programa republicano visava também substituir os impostos indiretos pelos diretos e principalmente fazer com que o imposto territorial fosse a principal fonte do erário público.

<sup>7</sup> A partir da entrada em vigor da Constituição do RGS, portanto, a introdução do imposto territorial não dependia mais de nenhum trâmite legislativo, pois dependia somente de uma iniciativa do poder executivo. O imposto territorial pode ser tratado, assim, como matéria administrativa e não como matéria legislativa.

exigiu a execução de três tarefas fundamentais<sup>8</sup>: a) criar a autonomia do Estado em relação à fração mais importante da classe dominante regional; b) realizar a separação entre a esfera pública e a privada; c) realizar a reforma fiscal abandonando a estrutura fiscal do Estado oligárquico, patrimonialista e mono-agro-exportador. Com efeito, ao realizar as duas primeiras tarefas, o Estado estaria submetendo os grandes proprietários ao seu poder de modo a poder realizar a terceira tarefa, qual seja, executar a reforma fiscal.

No Rio Grande do Sul, a primeira tarefa, a de criar a autonomia do Estado face à classe dominante regional, foi executada principalmente através da guerra civil de 1893. Nesta guerra confrontaram-se dois projetos econômicos mutuamente excludentes para o futuro da sociedade meridional: o dos oligarcas pecuários e o da vanguarda do PRR.

A abordagem de Pedro Cezar D. Fonseca (1993) sobre os móveis da guerra civil é particularmente interessante para a questão que nos ocupa<sup>9</sup>. O autor captou a diferença entre os projetos econômicos elaborados pelos grupos políticos em conflito. Tratava-se de fato de dois projetos diametralmente opostos para o futuro da sociedade meridional. A descrição que o autor faz dos projetos remete a uma análise fina da questão, pois ele conseguiu relacionar a formulação dos dois projetos como uma resposta à crise que, há muito tempo, flagelava a pecuária de exportação sul-rio-grandense. Para o autor, o projeto dos pecuaristas-liberais tinha por objetivo especializar a economia meridional na pecuária de exportação. Fonseca (1993: 24) assinala que os argumentos dos pecuaristas baseavam-se na teoria das vantagens comparativas de David Ricardo. Como todas as oligarquias regionais brasileiras, também a sul-rio-grandense possuía o liberalismo econômico por ideologia. Este projeto supunha que agir no interesse exclusivo dos pecuaristas e dos charqueadores consistia em agir no interesse do RGS. Para tal, eles reivindicavam estradas, portos, taxaço do produto similar importado dos países do Prata, assim como uma política protecionista para o charque gaúcho (FONSECA, 1993 : 24). O projeto dos pecuaristas limitava-se, assim, a traduzir as reivindicações da oligarquia rural gaúcha, a qual não fazia senão repetir-se, enfadonhamente, desde o início do século 19. Outro era o projeto do PRR. Segundo Fonseca, ele explicava a crise da economia regional pela sua dependência da pecuária de exportação, cuja expansão estava à mercê da performance dos mercados externos à região. O objetivo do projeto do PRR era então tornar a economia regional menos dependente de um número muito reduzido de produtos exportáveis (aqueles justamente da pecuária de exportação) e, desse modo, torná-la menos vulnerável e instável. Para tal, eles contavam encorajar, por um lado, a produção destinada ao abastecimento interno da região e, de outro lado, eles desejavam promover a diversificação das exportações. O projeto se fundaria no desenvolvimento das indústrias naturais (as que beneficiavam as matérias-primas

---

<sup>8</sup> Todas as três tarefas foram executadas somente pelo Governo do PRR do Rio Grande do Sul e não ocorreram (senão transitória e incipientemente) em qualquer outro estado da Federação no período da Primeira República. As três tarefas do Estado burguês foram derivadas de Saes (2000).

<sup>9</sup> Podemos estabelecer um paralelo entre a política de intervenção econômica que viria a ser praticada no futuro *Estado desenvolvimentista brasileiro* (entre 1930 e 1990) e a natureza do projeto político-econômico do PRR ainda durante o período imperial, pois são projetos que não aceitam a natureza dos respectivos presentes e formulam ações para alterá-la no futuro.

produzidas na região), no comércio e na produção de pequenos e médios produtores rurais. Queriam também dar seguimento à imigração não-ibérica, distribuindo títulos de propriedade da terra aos imigrantes (FONSECA, 1993 : 25). Em suma, o autor foi muito bem sucedido ao identificar o nó do conflito entre os dois projetos econômicos: o projeto oligárquico tinha por objetivo salvaguardar exclusivamente os interesses da classe dos grandes pecuaristas (projeto que somente poderia prolongar a agonia da dominação desta classe); quanto ao outro projeto, ele se voltava para o conjunto da sociedade meridional e conduzia ao desenvolvimento de uma maior diversificação social.

Nesta guerra civil foi derrotada a fração mais numerosa, militar e politicamente mais poderosa da classe dominante regional: a dos pecuaristas do Partido Liberal da fronteira sudoeste do Estado. A chamada Revolução Federalista foi, na verdade, uma tentativa de contra-revolução, empreendida pelos potentados rurais da fronteira com o Uruguai contra o crescente poder do jovem Estado burguês. O ato revolucionário, por excelência, do PRR foi a promulgação da Constituição estadual em 1891, pois ela institucionalizava a ditadura e tornava ilegal qualquer tipo de tentativa de tomada do poder estadual pela Oposição<sup>10</sup>. Esse Estado burguês em instalação privava os potentados rurais de seus cargos públicos e então dos seus meios de administrar a violência local, inviabilizando, assim, as suas estratégias patrimonialistas de enriquecimento<sup>11</sup>. O jovem Estado burguês também os ameaçava tanto militar, quanto tributariamente. Militar, porque formava seu próprio exército regional (a Brigada Militar), tributariamente, porque ameaçava com o imposto territorial e porque reprimia o contrabando na fronteira.

Nós compreendemos essa guerra como o episódio militar de um evento revolucionário e de grande violência política, o da fundação do Estado burguês moderno e autoritário no Brasil e o da criação de um contexto político adequado à expansão das relações de produção capitalistas. Essa revolução política “*vinda de cima*”<sup>12</sup> foi capitaneada pela vanguarda do PRR. A guerra permitiu a

---

<sup>10</sup> A promulgação da Constituição proposta pelo PRR foi o ato fundador do Estado burguês no Sul. Ela desencadeou o processo global de modernização.

<sup>11</sup> O fenômeno começara pela derrubada dos representantes da oligarquia tradicional de todos os postos burocrático-militares (delegacias de polícia, mesas de renda e postos da Guarda Nacional), prosseguiria com a repressão ao contrabando (no qual estava implicada parte significativa dos pecuaristas e dos grandes comerciantes da fronteira) e completara-se durante os 31 meses da guerra civil chamada de Revolução Federalista. Esta foi a guerra civil de 1893, que foi a reação militar de uma classe proprietária e dominante que desejava recuperar o *status* político que possuía antes da revolução política realizada pela vanguarda constituída pelo PRR que impusera uma nova ordem constitucional. A revolução empreendida por esta vanguarda tinha por objetivo, justamente, mudar a sociedade e a economia gaúchas. Essa guerra foi, então, o conflito entre uma classe que desejava que a sociedade, a economia e a política do Estado permanecessem iguais ao que haviam sido no passado e um grupo voluntarioso de indivíduos que desejava mudar a sociedade, a economia e a natureza do Estado (principalmente na sua relação com a sociedade gaúcha). Olhando esse evento militar desde a perspectiva de nosso presente, a guerra representou o conflito entre o passado e o futuro da sociedade sul-rio-grandense. Ela foi o ponto de inflexão fundamental, e radical, da história dessa sociedade (TARGA, 2003 : 136). A entrada em vigor da Constituição foi um ato de natureza revolucionária e provocou uma violenta reação da oligarquia rural meridional (que empreendeu, então, uma contra-revolução). A solução do conflito só foi possível através das armas: o Rio Grande do Sul tornou-se, então, o *locus* da guerra civil, o lugar do mais terrível conflito político da História do Brasil. Esta guerra civil foi a consequência mais importante da chegada do PRR ao poder e da entrada em funcionamento da Constituição de Castilhos (TARGA, 2003 : 132).

<sup>12</sup> A expressão “*revolução vinda de cima*” foi cunhada por Lênin para nomear o tipo de revolução burguesa ocorrida na Alemanha de Bismark, onde uma burguesia industrial fraca foi forçada a aliar-se aos grandes

afirmação de um poder burguês no Estado. Isto é, o Estado passaria, a partir daí, a apresentar-se como “*neutro*” e acima de todas as classes sociais, velando pelo bem-estar de toda a sociedade<sup>13</sup>.

Tanto a guerra civil quanto o processo de separação entre a coisa pública e a coisa privada confirmaram a autonomia do Estado sul-rio-grandense face à fração mais numerosa e poderosa (tanto política, quanto militarmente) da classe dominante regional: a fração dos grandes proprietários fundiários armados. Ora, quando da Proclamação da República (1889), o Estado do Rio Grande do Sul estava praticamente desprovido do seu patrimônio em terras públicas, pois elas haviam sido apropriadas, muitas vezes ilegalmente, pelos grandes proprietários e pelas grandes companhias de terras. Diante desta situação, o jovem Estado burguês implantou, então, dois processos: o primeiro, para verificar a legitimidade das apropriações e o segundo para que, retomadas as terras ilegalmente apropriadas, elas fossem distribuídas entre pequenos proprietários. Esses dois processos seriam importantes para a execução posterior da reforma fiscal estadual, na qual a renúncia às receitas provenientes do imposto de exportação seria compensada pelas receitas provenientes da implantação do imposto territorial, que viria a incidir, sobremaneira, sobre as grandes propriedades rurais das fronteiras oeste e sudoeste do RGS. No entanto, tal não foi necessário, malgrado a frustração da retomada de grande parte das terras públicas, porque, por exemplo, elas já haviam sido compradas por terceiros de boa fé. Então o Governo descobriu uma forma de efetivar a reforma fiscal como veremos mais adiante. Resta informar que, entre todos os estados da Federação brasileira, somente no RGS o Governo possuiu vontade política para levar a efeito os dois processos e a execução da reforma fiscal. Esse ineditismo se justifica na autonomia que o Estado republicano conseguiu no Sul face aos interesses e ao poder dos grandes proprietários fundiários. Esse fenômeno da história sul-rio-grandense também foi inédito no Brasil seu contemporâneo<sup>14</sup>.

---

proprietários rurais (os *junkers*) para promover uma revolução burguesa autoritária. Nessa revolução as classes proprietárias (urbanas e rurais) uniram-se contra os operários e os camponeses. No entanto, a revolução “*vinda de cima*” dos Positivistas gaúchos diferiu da revolução “*bismarkiana*” no sentido em que os “*junkers*” locais foram não só afastados do poder como militarmente esmagados. O modelo alemão autocrático de revolução burguesa opõe-se ao modelo democrático do qual a Revolução Francesa é o arquétipo. Em Barrington Moore Jr. (1983) esse modelo alemão reacionário de revolução burguesa é denominado “*modernização conservadora*”.

<sup>13</sup> Dizendo de outro modo, esse tipo de Estado não se apresentaria mais como o instrumento e propriedade dos representantes de alguma classe social em particular e, sobretudo, não como instrumento da oligarquia rural, agonizante e decadente, que necessitava controlar com exclusividade o aparelho de Estado para garantir sua sobrevivência (TARGA, 2003 : 148). O Estado patrimonial, Estado-instrumento da oligarquia pecuária foi destruído pelo PRR que o substituiu por um Estado de tipo burguês: este Estado que finge ser de todos e para todos.

<sup>14</sup> A realização desses dois processos foi a manifestação de que continuava em andamento o fenômeno mais importante e central da jovem experiência republicana do Sul: o estabelecimento da autonomia relativa do Estado burguês. Autonomia em relação à fração mais numerosa e armada da classe dominante regional. Autonomia de difícil construção uma vez que era obstaculizada pelos interesses desses mesmos grandes proprietários fundiários que haviam sido, desde sempre, os detentores de todos os privilégios na sociedade patrimonialista meridional (tal como em qualquer outra sociedade regional brasileira). É por isso que a criação dessa autonomia foi peça central da modernização do Sul, e os processos de discriminação e de reapropriação das terras públicas guardaram uma relação privilegiada com a construção dessa autonomia. É disso que decorre a sua importância histórica. Os dois processos, o de discriminação entre as terras públicas e as privadas (processo comprovado) e o de retomada pelo Estado das terras ilegalmente apropriadas e sua outorga a pequenos proprietários (não comprovado), justificariam o *locus* que esses dois processos possuiriam no processo maior de modernização do Sul. Eles seriam, simultaneamente, resultado e agentes

Assim teria sido cumprida a segunda tarefa do Estado burguês, a de realizar a separação entre a esfera pública e a privada, nos nove anos que se seguiram ao término da guerra civil (entre 1897-1905). Durante esse período, o Governo questionou a apropriação ilegal das terras públicas pela oligarquia rural nas últimas décadas do Império e por especuladores com terras (inclusive estrangeiros) que atuavam durante o próprio período republicano. Com efeito, Jean Roche (1969: 119) nos informa que entre 1854 e 1889, 766.100 hectares teriam passado do domínio público para o privado (2,7 % da superfície total do Estado) no seguinte ritmo: 218.800, ao longo de 25 anos, e 547.300 hectares durante os últimos nove anos do Império. Com o PRR no poder, entre 1897 e 1905, nove Comissões de Verificação percorreram 32 municípios e somente em um deles (o de Santa Cruz) o Estado estava no direito de reivindicar 19.300 hectares, ou seja, 10% da área total do município (ROCHE, 1969: 119)<sup>15</sup>. Isso ocorreu, sobretudo, na sub-região do Planalto, fronteira agrícola e território de expansão das colônias de povoamento (na época). O Estado pretendia entregar a posseiros, a companhias de terra e colonização e a pequenos proprietários as terras públicas retomadas. Pode-se imaginar a importância desse evento em um Brasil de economia predominantemente agro-pastoril e controlada por grandes proprietários fundiários. Essa separação entre as terras públicas e as privadas no Sul também foi um empreendimento inédito no Brasil. A simples ação das Comissões de Verificação de Posse das Terras Públicas confirma, agora na sub-região do Planalto, o que já fora realizado na da Campanha: afirmar a autonomia do Estado em relação aos interesses dos grandes proprietários. Desta vez, porém, colocando em questão, ao vivo, por assim dizer, o principal meio através do qual a grande propriedade era construída: a apropriação ilegal das terras públicas.

Vejamos, enfim, como foi implementada a terceira tarefa, a reforma fiscal. Em plena crise fiscal, o imposto territorial foi implantado em 1902, com a justificativa de que ela vinha em socorro da indústria e do comércio que sofriam com o imposto de exportação (que já fora reduzido, mas que deveria sê-lo ainda mais<sup>16</sup>). Segundo a reforma proposta pelo poder executivo, um outro imposto,

---

dessa modernização. Enquanto resultado, eles constituiriam manifestação de que o processo maior fora desencadeado no Sul; enquanto agentes da modernização, eles viriam a aprofundar esse mesmo processo. Isso porque o processo de modernização se contrapunha aos interesses dos grandes proprietários fundiários, e sem a derrota desses interesses qualquer modernização tornava-se inviável. No entanto, cumpre salientar que os governantes do PRR não eram, pura e simplesmente, contra a grande propriedade, mas contra a grande propriedade improdutivo. Prova disso é que as grandes propriedades onde se expandia a lavoura do arroz irrigado constituíam empreendimentos que contavam com todo o apoio e o estímulo do Estado.

<sup>15</sup> Roche, no entanto, não se estende sobre o tema. Segundo os resultados da pesquisa que realizamos nos cartórios de terras da região (limitada aos anos de 1897 a 1905) não confirmamos a distribuição das terras aos posseiros e pequenos proprietários, pois as denúncias das comissões deram lugar a longos processos judiciais encetados pelos denunciados. E os processos são de difícil localização. Porém, a mera existência institucional das comissões de verificação das terras públicas e a comprovação de sua atuação é prova de intenção de separação entre o público e o privado no que tange à propriedade da terra. Além disso, os processos mostram que o PRR não perseguia simplesmente os Liberais da fronteira (seus inimigos políticos) mas os que se apropriavam ilegalmente de grandes extensões de terras públicas, pois, neste caso, eram estrangeiros, inclusive um especulador com terras que era residente na Alemanha.

<sup>16</sup> Durante o período imperial, para diferentes classes de mercadorias, as taxas de exportação totalizavam 13%, 10% e 9%. O Governo republicano do RGS já as havia reduzido para 10%, 6% e 4% (CARVALHO & PEREIRA, 1998: 107). Mas o Governo do PRR queria reduzi-las ainda mais, ou mesmo suprimi-las.

sobre as transferências de propriedade, também deveria ser reduzido de 7% para 6,5%. O cálculo do imposto territorial decompunha-se em duas partes: na primeira parte era considerado o valor venal do imóvel (terra nua, benfeitorias, residências, investimentos, etc.) e o valor tributado foi de 0,2%, na segunda parte, tributava-se a extensão das terras. Esta foi tributada à razão de 10 réis por hectare.

Em 1903, na reunião da Assembléia de Representantes<sup>17</sup>, foi lido um documento do *Clube Gaúcho de Bagé* protestando contra a introdução do imposto territorial e manifestando-se em favor do imposto de exportação. Baseavam-se, para isso, em Leroy Beaulieu que recomendava este imposto para países jovens já que haveria de recair sobre os consumidores estrangeiros e não sobre os produtores nacionais (MINELLA, 1985: 30). No caso brasileiro, o argumento era válido para o café, o cacau ou para a borracha, porém inválido para a maioria das mercadorias sul-rio-grandenses, pois estas se constituíam em bens-salário vendidos no mercado brasileiro (e, assim, o imposto elevava o preço ao consumidor e provocava restrição de demanda no mercado nacional).

Face àquela arenga, o Presidente do Estado aumentou a tarifa do imposto para 0,25% sobre o valor venal dos imóveis e para 30 réis por hectare sobre a extensão das terras. Sua justificativa foi de que as receitas haviam sido inexpressivas no ano anterior e de que elas deveriam ser suficientes para substituir todos os impostos indiretos do Estado, que elas deveriam constituir, até mesmo, a base sólida de todo o sistema orçamentário estadual<sup>18</sup>. Mas os deputados atenderam a uma das reivindicações do *Clube de Bagé* e reduziram para 5% a taxa do imposto sobre transferência de propriedades e o Governo reduziu ou suprimiu o imposto sobre alguns importantes produtos de exportação<sup>19</sup>.

Estas disposições do Governo foram criticadas tanto pelos grandes pecuaristas da Campanha do Sudoeste do RGS (reduto político dos opositoristas do Governo), quanto pelos arroteiros do Leste (lavoura mecanizada de arroz irrigado) e, também, pelos colonos das zonas de povoamento<sup>20</sup>. O descontentamento foi, portanto, geral com o imposto territorial e com o seu tipo de incidência. As críticas eram as seguintes: a crítica unânime dos pecuaristas era de que o Governo não levava em conta a diferença na qualidade das terras e taxava-as igualmente, eles reivindicavam tratamento fiscal diferenciado para terras de diferente qualidade; as críticas dos arroteiros e dos colonos eram de que os investimentos produtivos<sup>21</sup> e mesmo as residências eram incluídas para os efeitos de cálculo do valor venal do imóvel e eles pleiteavam sua retirada da base de cálculo<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> A Constituição do RGS estruturava os poderes de modo não liberal : havia um Poder Executivo, um Poder Judiciário e uma Assembléia de Representantes. Esta era uma reunião de deputados eleitos, que funcionava somente durante dois meses por ano e que possuía, fundamentalmente, um papel de conselho fiscal das contas do Executivo. Não havia um Poder Legislativo. As leis emanavam do Poder Executivo.

<sup>18</sup> Mensagem do Presidente do Estado à Assembléia de Representantes (1903: 21)

<sup>19</sup> Alguns exemplos: a taxa sobre o charque e a banha de porco foi reduzida de 6% para 2%, sobre os couros de 10% para 9%, o arroz e a farinha de mandioca ficaram isentos de imposto (MIRANDA, 1998: 142).

<sup>20</sup> Os colonos e os arroteiros recusavam-se a pagar o imposto e deixavam acumular a dívida (MINELLA, 1985 : 33).

<sup>21</sup> Os arroteiros eram extremamente prejudicados com este modo de cálculo do imposto, pois trabalhavam sobre terras arrendadas. Nelas eles eram forçados a realizar pesados investimentos em silos para

Independentemente das críticas, o Governo enfrentou uma dificuldade maior quando da aplicação do novo imposto: seria necessário realizar o cadastro geral das terras e, para tal, seriam necessários muitos anos e os custos seriam enormes. Por causa disso, não restou ao Governo outra alternativa senão confiar na declaração dos contribuintes. Porém, pouco a pouco, com o passar dos anos, o Governo deu-se conta de fraudes e de incorreções nas declarações dos proprietários de terras. Isso ocorria quando se comparavam os valores declarados para fins de recolhimento do imposto territorial com os valores praticados nas transações *inter-vivos* submetidas ao imposto de transferência de propriedade. Baseado nesta comparação, o Governo pode retificar os valores das terras e fixar novas taxas fundiárias. Esta alteração ocorreu em 1912 e o cálculo levava em conta as diferenças de qualidade das terras bem como os municípios onde elas se localizavam. O valor de cada tipo de terra em cada município do Estado era fixado segundo os valores médios das transações *inter-vivos* do ano anterior, naquele município, anualmente, a partir de 1913 (MIRANDA, 1998: 144).

Finalmente, em maio de 1913, a Federação das Associações Rurais do RGS, com sede em Pelotas, fez pressão sobre o Governo propondo uma reforma radical sobre o imposto territorial que foi aceita. Desse modo foram excluídas do cálculo do valor venal da terra as residências e as benfeitorias. As terras foram classificadas em três tipos de qualidade: superior, média e inferior. Genericamente, as primeiras foram taxadas em 100 mil réis por hectare, as segundas em 45 mil réis por hectare e as últimas em 15 mil réis por hectare<sup>23</sup>. Como já afirmamos anteriormente, no entanto, este modelo geral foi adaptado à realidade de cada município do RGS (a variedade dos resultados pode ser constatada no Quadro 1).

Vejamos, então, como se distribuiu a carga fiscal do imposto territorial entre diferentes sub-regiões típicas do RGS: a zona da pecuária tradicional, a zona de colonização alemã, a zona de colonização italiana<sup>24</sup> e a zona ocupada pela cultura do arroz.

Em primeiro lugar podemos observar (Tabela 1) que, enquanto a superfície total das terras tributadas aumentou de quase um milhão de hectares (um aumento de somente 8%), entre 1905 e 1928, o número de contribuintes dobrou no mesmo período (aumento de 103%). Este aumento, no entanto, não foi homogêneo em todas as zonas, pois neste período de 23 anos, ele foi mais

---

tratamento e armazenamento dos grãos, instalação de bombas (com instalação de sistema elétrico) e na construção de canais de irrigação.

<sup>22</sup> As críticas dos arroteiros encontravam eco junto ao Governo do PRR, pois sua produção articulava-se tanto à indústria (pela demanda de equipamentos) quanto ao sistema financeiro (demanda de créditos) e, além disso, expandia-se aceleradamente sobre terras, muitas vezes ociosas, consagradas tradicionalmente à pecuária extensiva. Aos olhos do Governo este conjunto representava uma ação modernizadora dos arroteiros exatamente sobre o setor pecuarista, o setor produtivo mais conservador da economia meridional. Por isso, os arroteiros constituíram-se, rapidamente, em poderoso grupo de pressão sobre o Governo estadual.

<sup>23</sup> Lembremos que, em 1902, esta taxa era de 10 réis por hectare e que, no ano seguinte, subira para 30 réis por hectare.

<sup>24</sup> Para esta zona, existem informações somente a partir de 1914.

acentuado na zona da pecuária tradicional (109%) que na zona de colonização alemã (51%), ou mesmo na zona de cultura do arroz (73%)<sup>25</sup>.

Se bem que o valor venal do hectare sempre tenha sido (e seja até hoje) mais elevado na zona de colonização que na zona de pecuária, esta foi a mais pesadamente atingida pelo imposto territorial. De um lado porque os produtores de outras zonas foram parcial ou totalmente isentos do imposto, de outro, porque houve uma ação firme do Estado face aos pecuaristas que haviam, até 1913, praticado importantes evasões fiscais. Com efeito, o Governo conseguiu implantar sua política de tributação fundiária na Campanha exercendo, assim, pressão sobre a comercialização das terras<sup>26</sup>.

De fato, a parcela do imposto territorial recolhido na zona da pecuária tradicional era maior que a recolhida pelas outras três zonas juntas. Examinemos os dados referentes às contribuições médias por zona (Tabela 1), no ano de 1914: um contribuinte da zona de colonização alemã pagava em média 7 mil réis, o da zona italiana pagava 5 mil réis, o da zona arroseira pagava em média 14 mil réis e o da pecuária 35 mil réis (TARGA, 2002 : 299).

Para que se conheça a originalidade do RGS nesta questão, vejamos, então, as conseqüências da criação desse imposto em alguns outros estados do Brasil. Em São Paulo, o imposto foi criado em 1905, mas as plantações de café ficaram isentas de pagá-lo. Sua aplicação foi, então, inexpressiva. Em 1920, quando a questão da reforma orçamentária e a de suas repercussões sobre a produção cafeeira foi retomada, numerosos cafeicultores tomaram posição em favor da aplicação do imposto territorial. Esta atitude escondia, de fato, uma manobra política que consistia em pleitear, por um lado, a abolição do imposto de exportação (que eles sempre pagaram e que estava internalizado nos custos de produção) e, por outro lado, pela introdução do novo imposto, cuja aplicação eles consideravam extremamente difícil. Esta avaliação baseava-se no fato de que os custos administrativos da arrecadação deste tributo deveriam ser muito elevados, inclusive pela incapacidade do Estado para estabelecer o cadastramento das terras, dado o custo desta operação. Mas a razão mais importante que impedia o estabelecimento deste cadastro é que seria necessário discriminar as terras públicas das terras privadas. Ora, esta discriminação não interessava a ninguém em São Paulo, nem ao Governo que já possuía suas receitas do imposto de exportação, nem aos que se haviam apropriado das terras públicas e ainda menos àqueles que tinham ainda intenção de vir a fazê-lo. Com a ausência desta discriminação entre terras públicas e privadas, os cafezais poderiam continuar a estender-se sobre as terras públicas cuja apropriação ilegal não custava praticamente nada aos produtores de café (PERISSINOTTO, 2000: 44-48)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Os arroseiros perderam posição em termos de participação no número total de contribuintes do Estado (de 69% em 1905 para 54% em 1928) bem como no valor da contribuição para a receita total do imposto territorial, pois passou de 48% em 1905 para 34% em 1928.

<sup>26</sup> Era uma intenção explícita do Governo que justificava a implantação do imposto: ele desejava retirar as terras de uma situação de ociosidade, forçando sua entrada no mercado de terras (tanto para arrendamento quanto para venda).

<sup>27</sup> O Governo paulista optou por não realizar a reforma orçamentária, permaneceu dependente das receitas do imposto de exportação e abriu as portas, assim, para a apropriação das terras públicas pelos cafeicultores. Foi uma renúncia do Estado em favor da acumulação do capital na cafeeira. As supostas dificuldades para realizar o cadastro das terras já haviam sido superadas e resolvidas no RGS, haviam mais de 15 anos e

Quanto à aplicação do imposto territorial em Minas Gerais, ele remonta a 1901, mas as receitas nunca representaram mais que 5% a 6% do total das receitas públicas até 1928 (WIRTH, 1989: 83), enquanto que as receitas provenientes do imposto de exportação representavam 60% a 70% deste mesmo total (ENDERS, 1993: 215)<sup>28</sup>.

Dadas as dificuldades encontradas pelas administrações de outros estados do Brasil em colocar em prática o imposto territorial, podemos generalizar, para todos os estados, a conclusão a que chegou Wirth (1989 : 83) para Minas Gerais, quando ele analisou a aplicação desse imposto no estado: “as fracas receitas originárias do imposto fundiário indicam que o sistema político era incapaz de retirar recursos das classes proprietárias de modo eficaz ou adequado.”<sup>29</sup>

O Governo do RGS foi o único da Federação brasileira a conseguir implantar o imposto fundiário também sobre os grandes proprietários fundiários, o único onde este imposto produziu receitas importantes para os cofres públicos e, finalmente, o único que diversificou durável e estruturalmente sua produção e suas exportações regionais (TARGA, 2002: 294). Consideremos também, e isso é de suma importância, que as críticas e demandas procedentes dos contribuintes foram absorvidas e incorporadas ao projeto do Governo.

Afirmamos que o imposto territorial fora criado no bojo de uma reforma orçamentária. Vejamos, então, o significado das receitas provenientes desta base para os cofres públicos estaduais (Tabela 2). As receitas do imposto territorial permitiram a prática de isenções fiscais elevadas sobre os valores das mercadorias exportadas, através de vultosa renúncia fiscal. Com efeito, a magnitude

---

era impossível que os dirigentes paulistas não tivessem disso conhecimento. Definitivamente, era a discriminação das terras públicas e privadas que constituía o empecilho maior para a aplicação do imposto em São Paulo (TARGA, 2002 : 293).

<sup>28</sup> No entanto, dada a grandeza das receitas provenientes da exportação de café, poderíamos supor que os montantes absolutos arrecadados sob o título do imposto territorial ainda assim fossem expressivos. Porém, não foi isso que se passou. Dispomos dos dados referentes ao imposto territorial em Minas Gerais para o período 1901 a 1913 (VISCARDI, 1999: 180) e aí verificamos que o valor máximo recolhido foi de 1.079 contos de réis (em 1913), enquanto que o valor mínimo recolhido no RGS no mesmo período foi de 1.483 contos de réis, em 1906 (Tabela n. 2), quase 50% a mais que o máximo recolhido em Minas (para as informações disponíveis), em período em que a aplicação do imposto ainda era imperfeita. A criação deste imposto na Bahia foi um caso curioso, pois ela foi muito tardia (em relação aos estados que acabamos de examinar), extremamente completa e absolutamente efêmera. O imposto foi criado em 1925, foi acompanhado de uma legislação que previa não somente o cadastramento das terras, mas que previa claramente que o valor das terras seria fixado a partir do rendimento médio anual dos solos idênticos em utilização na mesma região (ENDERS, 1993 : 220), o que parece revelar, pela sua completude, que o governador bahiano conhecia a experiência gaúcha. Esta legislação manifesta uma posição deliberadamente desfavorável às terras improdutivas e ela teria levado à divisão dos latifúndios através da venda das terras improdutivas caso o governador seguinte não tivesse suspenso a legislação, em 1928, declarando-a “*inadaptável ao meio*”(ENDERS, 1999: 220). A criação deste imposto no Rio de Janeiro data de 1898 (também um estado cafeicultor), mas a lei não foi jamais aplicada (ENDERS, 1993: 216). No entanto, os administradores públicos tentaram uma política de diversificação da produção agrícola que se destinava ao abastecimento da Capital Federal. Entre 1903 e 1914, as exportações de milho, arroz e batata-inglesa tiveram um sucesso espetacular. Mas, se em 1918 as exportações de café não representavam senão 10% do total de receitas públicas, elas atingiram 40,1% deste total em 1924. Isto quer dizer que a conversão dos produtores de café em policultores foi temporária e que não representou senão um *stop-and-go* aguardando o retorno de uma conjuntura favorável à produção de café (ENDERS, 1999 : 214-215).

<sup>29</sup> ENDERS(1993 : 220) registra “o quanto as resistências ao imposto territorial são dificilmente palpáveis e, no entanto, o quanto elas são eficazes”.

desta tomou uma tal proporção que a partir de 1919, a soma das receitas provenientes do imposto de exportação e do imposto territorial foi-lhe sistematicamente inferior. Este imposto de exportação remanescente prendia-se a uma dualidade na política exportadora do Governo estadual: ele renunciava ao imposto de exportação sobre as mercadorias que queria tornar mais competitivas no mercado nacional e taxava pesadamente as mercadorias que poderiam fazer falta para o abastecimento do mercado interno regional. Com esta política o Governo evitava tanto as crises de abastecimento quanto o aumento do custo de vida. Esta era uma outra faceta onde se manifestava a responsabilidade social do Governo estadual e o seu compromisso com a reprodução da população sob sua responsabilidade. De um ponto de vista doutrinário, para o Governo estadual, somente deveria ser objeto de exportação o excedente da produção sobre o consumo regional (TARGA, 2002 : 296)<sup>30</sup>.

Podemos então concluir que o Governo do RGS, contrariamente aos de outros estados brasileiros, foi o único que levou a termo um projeto de reforma orçamentária, com firmeza e de acordo com suas idéias políticas. A Tabela 3 mostra que os impostos indiretos que representavam, em 1893, quase 70% das receitas do Estado, em 1929, já representavam menos de 40% deste mesmo total. Entre os impostos indiretos, o das exportações representava, no início, mais da metade das receitas estaduais, mas em 1929 ele havia caído para menos de 20% deste total. Quanto aos impostos diretos, sua participação no total das rendas fiscais do estado passou de 30 para 40%<sup>31</sup>.

O rigor com que o orçamento público foi tratado pelos dirigentes do PRR merece ser salientado neste contexto, pois também ele sinalizou um comportamento administrativo público que era uma novidade no Brasil da época. A organização das contas públicas é, provavelmente, a melhor evidência em favor da racionalidade da dominação do PRR, pois não somente separaram os gastos e receitas ordinários dos extraordinários, como fizeram cumprir estritamente o orçamento previsto e o realizado, subordinando a despesa à receita realizada (CARVALHO, 1996 : 191). Este fato é absolutamente incomum no Brasil da Primeira República onde vários depoimentos e constatações apontam para sua raridade dentro do caos que eram as contas públicas brasileiras do período. Assim, por exemplo, Carvalho (1996: 191) após analisar o sistema tributário paulista que desembocou em uma situação deficitária crônica durante todo o período, conclui que isso era o resultado não só das flutuações imprevisíveis das receitas do imposto de exportação de café, como da imprecisão das previsões orçamentárias dos administradores públicos paulistas, e também do tratamento indiscriminado das Despesas Ordinárias e Extraordinárias, gerando, ao contrário do que ocorria no RGS, a inclusão no orçamento ordinário de despesas com grandes obras que deveriam ser custeadas através da busca de recursos especiais (recursos extraordinários). Deste modo, as receitas ordinárias paulistas, muitas vezes, não foram suficientes sequer para cobrir o custeio dos serviços comuns da administração pública paulista. Havia, portanto, desorganização orçamentária. Isso tudo “*transformou*

---

<sup>30</sup> Observe-se que esta posição face às exportações era oposta às dos governantes de estados primário-exportadores, onde a atividade exportadora era considerada o motor da economia (TARGA, 2002 : 297).

<sup>31</sup> Esta Tabela 3 permite acompanhar o mesmo fenômeno em São Paulo e verificar que os resultados foram menos intensos.

*o orçamento público paulista em uma peça de ficção, destinada, fundamentalmente, a satisfazer um preceito constitucional*" (CARVALHO, 1996 : 192)<sup>32</sup>.

O haver-se desvencilhado dos interesses da oligarquia rural e de sua influência na política liberou os governantes gaúchos para uma série imensa de iniciativas inovadoras e modernizadoras. Além da reforma fiscal que foi exposta neste artigo, são inúmeros os exemplos da prática política antioligárquica e antipatrimonialista do PRR <sup>33</sup>.

Brevemente, dizíamos no início do artigo que a relação Estado/sociedade entabulada pelo PRR no poder do RGS durante a Primeira República serviu de modelo à relação que o *Estado desenvolvimentista brasileiro* viria a manter com a sociedade brasileira durante seus sessenta anos de existência (1930 – 1990). Nós afirmamos que a política fiscal era elemento fundamental dessa relação e nós vimos que ela pode ser instrumento de transformação da sociedade meridional. Com efeito, a política fiscal do PRR, assim como sua política econômica, não foi dirigida para a sustentação de uma fração da classe dominante, reforçando o *status quo*. Isto foi o que ocorreu em São Paulo com a política de valorização do café. A política fiscal e econômica no Sul dirigiu-se à expansão de novas classes sociais, de classes que não estavam presentes na sociedade tradicional do Império escravista brasileiro, ou que não eram nele valorizadas. O PRR, tal como o ainda então futuro *Estado desenvolvimentista brasileiro*, praticou uma política transformadora da realidade econômica e social com que se deparava.

---

<sup>32</sup> A questão da existência de um orçamento público, para nós tão trivial, não era óbvia no Brasil patrimonialista de então. Para que se tenha uma idéia da importância da atitude dos Positivistas gaúchos ao valorizarem o orçamento como peça central de uma gestão pública transparente, honesta e clara, é preciso saber, por exemplo que o Estado da Bahia passou a ter uma contabilidade pública rudimentar somente em 1912 (24 anos após a Proclamação da República), o que, segundo uma historiadora francesa "*faz legitimamente supor que (...) as finanças públicas não possuíam de público senão o nome*" ; e que a missão financeira britânica que esteve no País, em 1924, escreveu no seu relatório que "*não existe um sistema orçamentário propriamente dito no Brasil*". (ENDERS, 1993:196).

<sup>33</sup> Por exemplo: a transparência das contas públicas, a coincidência entre o orçamento previsto e o realizado (orçamento equilibrado efetivamente praticado: outro traço da racionalidade burguesa da administração do PRR), a política de proteção ao consumo das classes mais desfavorecidas (pelo contingenciamento de bens de primeira necessidade demandados pelos mercados de fora do Estado), pela estatização (não patrimonialista) dos dois mais importantes portos da região (Porto Alegre e Rio Grande) e da rede de estradas de ferro do Estado, enfim o fato de ter realizado todos os investimentos de infra-estrutura em meios de comunicação (estradas de rodagem e trabalhos para a navegabilidade dos rios) somente nas zonas de povoamento (negando-se a investir na zona da pecuária tradicional) tendo, assim, negado-se permanentemente a privilegiar os interesses da pecuária de exportação. Neste arrolamento não poderíamos deixar de assinalar também que o PRR definiu políticas de proteção ao desenvolvimento das indústrias nascentes na região (tarifas protecionistas e isenções fiscais), e que tendo combatido o contrabando, sobretudo o da fronteira com o Uruguai, ele definiu o território para a reprodução dos capitais instalados na região: comerciais, bancários e industriais.

## ANEXO DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1

Imposto Territorial – Classificação dos municípios, conforme a Reforma de 1912 e  
Revisão de 1913

Grupo	Município	Qualidade dos Campos		
		Superior	Média	Inferior
1º	Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí, Uruguiana	100\$000	70\$000	50\$000
2º	São Gabriel, Pelotas, Alegrete, Jaguarão	90\$000	50\$000	30\$000
3º	Cacimbinhas, Piratini, Santa Vitória do Herval, Arroio Grande, Canguçu	80\$000	40\$000	30\$000
4º	São Borja, Itaqui, São Luís, Santiago do Boqueirão	60\$000	40\$000	20\$000
5º	São Vicente, Rosário, São Francisco de Assis	50\$000	40\$000	30\$000
6º	Cachoeira, Caçapava, Lavras, São Sepé, Santa Maria, Encruzilhada, São Jerônimo	50\$000	40\$000	20\$000
7º	Cruz Alta, Júlio de Castilhos, Soledade, Passo Fundo, Palmeira, Santo Ângelo	40\$000	30\$000	20\$000
8º	Lagoa Vermelha, Vacaria, Bom Jesus, São Francisco de Paula	30\$000	25\$000	20\$000
9º	Rio Pardo, Santo Antônio, Triunfo, São João de Camaquã, Dolores de Camaquã	30\$000	25\$000	20\$000
10º	Porto Alegre, Viamão, Gravataí	50\$000	40\$000	30\$000
11º	Rio Grande, São José do Norte, Conceição do Arroio, Torres	30\$000	20\$000	10\$000
<b>Zona Colonial</b>				
Município		Médias	Municípios	Médias
São Leopoldo		153\$000	Ijuí	48\$000
Caxias		70\$000	Guaporé	57\$000
São Sebastião do Caí		70\$000	São Lourenço	90\$000
Bento Gonçalves		61\$000	Estrela	130\$000
Taquara		57\$000	Montenegro	80\$000
Lageado		44\$000	Santa Cruz	62\$000
Garibaldi		74\$000	Venâncio Aires	45\$000
Alfredo Chaves		30\$000	Antônio Prado	37\$000
<b>Revisão, atendendo a solicitações</b>				
Município		Superior	Média	Inferior
Uruguiana		70\$000	60\$000	50\$000
Arroio Grande		70\$000	40\$000	30\$000
Palmeira		30\$000	20\$000	15\$000
Santo Ângelo		35\$000	25\$000	15\$000
São Luís		40\$000	30\$000	20\$000
São Gabriel		70\$000	50\$000	30\$000
Quaraí		90\$000	50\$000	30\$000

FONTE: Relatório do Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, 1914, p. 241-243 ; (Miranda, 1998)

Tabela 1

Número de contribuintes, área tributada e arrecadação do imposto territorial, , por sub-regiões do Rio Grande do Sul (1905-1914)

	Nº de contrib.			Área(H)			Imps. Arrec.			Imps. Arrec. Divid.			Imps. Arrec. Divid.		
	1905	1914	1928	1905	1914	1928	1905	1914	1928	Divid. por Nº Contrib.			pela área em 1.000 hec.		
	1905	1914	1928	1905	1914	1928	1905	1914	1928	1905	1914	1928	1905	1914	1928
Colônia Alemã	33.407	40.656	50.763	1.506.012	1.477.902	1.447.349	277.465	281.008	686.701	8,305	6,911	13,527	184,238	190,140	474,454
Colônia Italiana		19.810	21.601		524.917	584.057		95.626	363.763		4,827	16,840		182,174	622,821
Campanha	22.773	34.396	47.586	7.417.919	7.856.677	7.839.130	570.784	1.194.565	2.745.233	25,064	34,730	57,690	76,947	152,045	350,196
Orizícola	18.049	27.056	31.275	3.310.467	3.287.703	3.345.911	252.329	393.673	941.373	13,980	14,550	30,099	76,222	119,741	281,350
<b>Total</b>	<b>74.229</b>	<b>121.918</b>	<b>151.225</b>	<b>12.234.398</b>	<b>13.147.199</b>	<b>13.216.447</b>	<b>1.100.578</b>	<b>1.964.872</b>	<b>4.737.070</b>						

Fonte: RELATÓRIO SECRETARIA DA FAZENDA (1906, 1915, 1929). [Porto Alegre, s.d.]; MINELLA (1985); TARGA (2002)

Tabela 2

**Exportações, renúncia fiscal estimada, receitas dos impostos de exportação e territorial do Rio Grande do Sul - 1904-29 (em contos de réis)**

<b>Anos</b>	<b>Exportações</b>	<b>Renúncia Fiscal Estimada</b>	<b>Receita Tributária</b>	<b>Imposto Exportação</b>	<b>Imposto Territorial</b>
1904	57 183	1 354	8 855	2 902	1 562
1905	56 665	1 447	8 495	2 369	1 520
1906	66 233	1 732	9 249	2 725	1 483
1907	72 857	1 980	9 927	2 894	1 489
1908	74 529	2 104	10 870	2 824	1 581
1909	77 125	2 089	13 185	3 168	1 934
1910	81 959	2 209	13 595	3 157	1 935
1911	81 393	2 239	14 459	3 109	2 058
1912	104 968	3 035	16 441	3 715	2 125
1913	108 101	3 366	17 125	3 414	2 784
1914	79 320	2 616	15 127	2 490	2 925
1915	89 048	2 810	15 509	2 476	2 961
1916	92 310	3 433	17 599	2 459	2 918
1917	161 740	6 408	20 535	2 693	3 319
1918	165 764	6 069	22 024	3 202	3 361
1919	215 572	8 399	26 682	4 054	3 534
1920	197 879	8 041	25 952	3 163	3 977
1921	214 959	8 786	32 960	3 249	4 507
1922	234 071	9 774	31 554	4 246	4 588
1923	311 151	13 468	34 723	5 728	4 321
1924	413 942	17 963	52 690	6 951	4 759
1925	473 997	20 420	58 635	7 089	5 764
1926	347 445	14 875	62 193	5 914	6 380
1927	415 916	13 375	64 564	6 129	7 304
1928	580 723	25 347	77 789	9 682	7 592
1929	540 793	23 522	89 854	9 450	10 731

FONTE: RELATÓRIOS da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul 1904 a 1929. ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EXPORTAÇÃO - 1920-1941 (1942). Porto Alegre: IBGE/DEE; CARVALHO, M.L. et al. (1998).

Tabela 3

**Participação percentual das categorias impostos indiretos e impostos diretos e de seus subgrupos no total da receita dos impostos do Rio Grande do Sul e de São Paulo - 1893-1929**

Categorias e Subgrupos	1893		1905		1914		1923		1929	
	RS	SP	RS	SP	RS	SP	RS	SP	RS	SP
<b>da Receita dos Impostos</b>										
A- Impostos Indiretos	69,63	77,92	42,18	75,24	35,60	69,54	37,72	45,56	38,12	58,34
A.1-Ligados às exportações	53,85	70,77	31,20	68,36	24,90	64,17	27,14	33,73	19,54	48,26
A.2-Ligados ao consumo	10,73	0,00	7,51	1,22	7,79	1,02	8,20	0,87	16,31	1,09
A.3- Outros Impostos Indiretos	5,05	7,15	3,47	5,66	2,91	4,35	2,38	10,96	2,27	8,99
B- Impostos Diretos	30,16	20,01	51,32	21,90	54,87	25,06	47,37	44,13	39,70	34,10
B.1-Sobre a propriedade	20,45	20,01	38,25	16,16	41,62	19,59	34,14	34,22	27,83	23,25
B.2-Sobre o capital e Rendimentos	9,71	0,00	13,07	5,74	13,25	5,47	13,23	9,91	11,87	10,85
C-Subtotal	99,79	97,93	93,50	97,14	90,47	94,60	85,09	89,69	77,82	92,44
D-Outros tributos (1)	0,21	2,07	6,50	2,86	(2) 9,53	5,40	(2) 14,91	10,31	(2) 22,18	7,56
E-Receita dos Impostos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Balanços das Receitas e das Despesas dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo publicados nos Relatórios Anuais dos Secretários Estaduais das Fazendas; CARVALHO, M.L. e PEREIRA, P.R. (1995).

(1) Incluem-se aí alguns tributos não classificáveis nas categorias analisadas, incluindo taxas e impostos com aplicações específicas.

(2) As participações elevadas do item Outros Tributos no Rio Grande do Sul devem-se, fundamentalmente, a algumas taxas (Taxa Escolar e Taxa Profissional) e também a alguns impostos incluídos na década de 1920, com vinculação específica como a taxa de conservação da infra-estrutura de transportes.

## BIBLIOGRAFIA

BARETTA, S.D. (1985). *Political violence and regime change : a study of the 1893 civil war in southern Brazil*, tese de Ph.D. Pittsburg : Pittsburg University.

CARVALHO, M.L. et PEREIRA, P.R. (1995), "Rio Grande do Sul e São Paulo: o papel das políticas orçamentárias na promoção do desenvolvimento econômico estadual na Primeira República (1889-1930)" *Ensaio FEE*, vol.16, n°2, Porto Alegre: FEE, pp.729-787.

CARVALHO, M.L. (1996), "A política fiscal dos Estados e as funções de acumulação e de legitimação" in TARGA, L.R. (ed.), *Gaúchos e paulistas: dez escritos de história regional comparada*. Porto Alegre : FEE.

CARVALHO, M.L. et al. (1998), "O incentivo fiscal às exportações gaúchas" in TARGA, L.R. (ed.), *Breve Inventário de Temas do Sul*. Porto Alegre: UFRGS/FEE e Lajeado: UNIVATES.

CARVALHO, M.L. et PEREIRA P.R. (1999), "O federalismo fiscal da Primeira República (1889-1930)" *II Colóquio: Federalismo fiscal, ajuste fiscal, reformas de Estado e transformações recentes no Ceará*. Fortaleza : UFC.

ENDERS, A. (1993). *Pouvoirs et fédéralisme au Brésil: 1889-1930* Paris : Université Paris IV-Sorbonne, 492p.

ENDERS, A. (1997), *Histoire du Brésil contemporain: XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Editions Complexe, Bruxelles.

FONSECA, P.C.D. (1993) "A Revolução Federalista: uma interpretação" In ALVES, F. e TORRES, L.H. (Orgs.) *Pensar a revolução federalista*. Rio Grande: Universidade de Rio Grande.

MINELLA, A. (1985) "Reforma tributária: a implantação do imposto territorial no Rio Grande do Sul na Primeira República" in LAGEMAN, E. (ed.) *Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas*. Porto Alegre : FEE.

MIRANDA, M. (1998) *Rio Grande do Sul: tributação e economia* Dissertação de mestrado. Porto Alegre : UFRGS.

MOORE Jr., B. (1983) *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes.

PERISSINOTTO, R. (1997) *Classes dominantes e Hegemonia na República Velha*. Campinas : UNICAMP.

PERISSINOTTO, R. (1997) "Classes dominantes, Estado e os conflitos políticos na Primeira República em São Paulo: sugestões para pensar a década de 1920" in LORENZO, H. et COSTA, W., *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP.

PERISSINOTTO, R. (2000) *Estado e Capital Cafeeiro em São Paulo 1889-193*. Tomo II São Paulo : FAPESP e Campinas : ANNABLUME.

ROCHE, J. (1969) *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*. Vol.1 Porto Alegre: Globo.

SAES, D. (1985), *A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)* Rio de Janeiro : Paz e Terra.

SAES, D. (2000), "Prefácio" in PERISSINOTTO, R., *Estado e Capital cafeeiro em São Paulo: 1889-1930*. Tomo I São Paulo: FAPESP e Campinas: ANNABLUME.

TARGA, L.R.P. (2002) *Le Rio Grande do Sul et la création de l'Etat `développementiste` brésilien*. Tese de Doutorado. Grenoble/França.

TARGA, L.R.P. (2003). "1893: interpretações da guerra" *Ensaio FEE*, vol.24, nº1, Porto Alegre: FEE, pp.127-150.

VISCARDI, C. (1999) *Teatro do absurdo: a nova ordem do federalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: UFRJ.

WIRTH, J. (1977), "Minas e a Nação. Um Estudo de Poder e Dependência Regional 1889-1937" in FAUSTO, B. (org.), *História geral da civilização brasileira*, t.3, vol.1. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil.

WIRTH, J. (1982), *O Fiel da Balança: Minas Gerais na Federação Brasileira 1889-1937*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.