

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SÉRIE CADERNOS ECONÔMICOS

A Economia da Tributação: Episódios da História Colonial Latino-Americana

Texto didático n. 12

Autor: Claudio Djissey Shikida

PELOTAS
Outubro 2018

A Economia da Tributação: Episódios da História Colonial Latino-Americana

Claudio D. Shikida¹

0. Apresentação

Nesta nota sugere-se o uso da Teoria Econômica de forma bastante simplificada para se (re)interpretar alguns episódios históricos da América Colonial. Ao todo, apresento, nesta versão da nota de aula, quatro episódios que, espero, mostrem ao leitor que tipo de habilidade um economista deve ter para analisar fatos históricos.

1. Sonegação Racional e a Maximização da Arrecadação: Quinto vs. Capitação

O problema da Receita Imperial em Minas Gerais

Ou se considerem, pois, as minas como parte do patrimônio real, ou como justo tributo para os gastos em prol da república, é certo que se deve a El-Rei o que para si reservou, que é a quinta parte do ouro que delas se tirar, puro e livre de todos os gastos (...). [Antonil (1997) [1711], p.176]

A descoberta das minas de ouro no Brasil levou, como se sabe, ao aumento da arrecadação imperial portuguesa. Inicialmente, o imposto preferido era o chamado *quinto* do ouro. Entretanto, sendo o ouro de fácil sonegação, a burocracia imperial resolveu alterar a forma de tributação, visando a riqueza dos colonos em sua forma mais famosa: a posse de escravos. Esta nota mostra como a Teoria Econômica e a História Econômica nos ajudam a entender esta mudança. Inicialmente, considere estes longos – mas elucidativos – trechos de Costa (2006).

Um dos expedientes deste novo método, que Gusmão pretendia mais eficientes no combate ao contrabando de ouro, era a promessa de ‘carta de alforria’, passada em nome do rei, a todos os escravos que tivessem sido sonegados ao registo de matrícula e comunicassem o facto aos oficiais régios. Factor que constituiria um móbil evidente para que os escravos, perante evidências de fraude da Fazenda Real, denunciassem os seus proprietários. Além da alteração na lógica tributária, passando do valor/ouro para a posse dos escravos (alteração que se pretendia adequada à complexificação da economia mineira em meados do século XVIII), este princípio da nova lei transformava a própria ‘mercadoria’, que se pretendia sonegar, no elemento interessado em que se cumprisse uma apertada vigilância dos direitos da Fazenda Real. Sem qualquer custo adicional com tropas e oficiais. Aos ministros de registo que denunciassem a fraude seriam atribuídos dez

¹ Professor do DECON/UFPel e do PPGOM-UFPel. Para detalhes, ver: <http://wp.ufpel.edu.br/cdshikida>. Agradeço a Leonardo Monasterio (IPEA), André Carraro (PPGOM-UFPel) e à bolsista Bárbara de Pinho Gonçalves (DECON-UFPel) pela leitura e comentários na primeira versão desta nota. Esta versão: 01/10/2018 (1ª versão: 01/09/2016).

oitavas por cada escravo sonogado à matrícula, obrigando aqueles que pretendessem subornar ministros a uma despesa de corrupção menos conveniente do que o pagamento dos direitos reais. Assim, segundo o autor do Porjecto (sic)², cada escravo tornava-se um vigilante procurador do direito Real pelo “preço da liberdade” e cada escrivão, pelo seu próprio interesse, um acérrimo “inspector e syndicante dos que não matricularem”. Aos proprietários deixava de compensar corromper o escrivão da matrícula porque teriam necessariamente que dar mais de 10 oitavas por escravo (pois esse valor podia o escrivão ganhar licitamente denunciando a fraude). A possibilidade de os escravos denunciarem os proprietários, e receberem por isso a liberdade, foi um dos mais polémicos pontos, o que fez levantar no conjunto dos Pareceres um coro de protestos a que Gusmão responderia ironicamente alguns anos mais tarde.

(...)

Convém recordar que a Capitação pressupunha a aprovação de um outro documento, o Maneio, que pretendia tributar sectores da riqueza, que até esse momento, não estavam devidamente integrados na fiscalidade da Coroa. A necessidade deste novo imposto (Maneio), segundo as palavras de Gusmão, devia-se à necessidade de igualar (i.e. tornar menos privilegiados por aspectos parciais da legislação) os que não tendo escravos ganhavam com o comércio: “negociantes, marchantes, tendeiros, taverneiros e caminheiros, letrados, e officiaes publicos”. A Capitação e o Maneio, alargavam substancialmente a acção tributária da Coroa, não actuando apenas sobre o ouro minerado, mas também sobre toda a riqueza decorrente do comércio nas Minas.

*Neste sentido o que se “oferecia aos povos das Minas” era um sistema de capitação que **além do tributo por escravo incluía ainda o referido imposto de Maneio, ou seja sobre os lucros do comércio**. Todas as pessoas que tivessem “lojas, vendas, boticas, córtes de carne, deviam pagar uma Capitação repartida pelo tamanho do negócio: “doze oitavas as lojas grandes; oito as mais pequenas, e vendas; e quatro os mascates, e lojas pequenas”. O estabelecimento desta divisão por “classe” (na expressão do documento), seria efectuada por dois moradores sob juramento, devidamente informados dos rendimentos destes comércios. [Costa, A. Direitos Reais, Tributação e Governo: o raciocínio económico e a Capitação do ouro do Brasil na dinâmica política da Corte do rei de Portugal (1731-1750), mimeo, 2006, p.14, 17-18]*

A longa citação acima mostra que a Coroa portuguesa tinha uma preocupação económica relevante que era minimizar a sonegação. Como podemos pensar o problema? Em termos do colono, é uma questão de se considerar o custo e o benefício da sonegação fiscal. Podemos simplificar nossa análise considerando a análise gráfica exposta no livro-texto de Rosen e Gayer (2014).

A Sonegação Racional

² Obviamente o correto é “projecto”.

Suponha um indivíduo neutro ao risco que maximize sua renda esperada. Qual é o benefício marginal de sonegar? É basicamente economizar “t” no pagamento de imposto. Por exemplo, em unidades monetárias de hoje, caso eu deixe de pagar R\$ 10,00 de imposto, ganho R\$ 10,00 adicionais. Note que assumo que o benefício marginal tenha uma relação linear com o valor sonegado de forma simples: $BMg = t$

Mas sonegar tem um custo. A cada real (R\$) sonegado, corro um risco que diz respeito à probabilidade, “p”, de sofrer a visita do fiscal vezes o valor da multa que, vamos supor, aumenta com o valor sonegado (a “penalidade marginal” ou, abreviadamente, PM). Em outras palavras: $CMg = p \cdot PM$. Vamos assumir que $PM = a + bR^2$, em que R é a renda não declarada³ e os parâmetros são positivos ($a, b > 0$).

O diagnóstico da burocracia imperial é o de que é mais difícil aplicar multas no caso do ouro. É fácil ver que é mais fácil esconder ouro do que escravos. Daí a idéia de se tributar por cabeça (*per capita*, ou seja, capitação) ao invés de se tributar ouro. Tenha em mente que adquirir escravos era uma forma de mostrar à sociedade que se era rico (os próprios alforriados, dizem os autores, apressavam-se em adquirir escravos⁴). Em uma linguagem moderna, diríamos que a maximização de bem-estar envolveria o consumo de bens, escravos inclusos.

Em Rosen & Gayer (2014), o modelo é apresentado graficamente. Vejamos o caso em que vale a pena praticar a evasão fiscal⁵, a figura 1 abaixo. O equilíbrio da sonegação ótima dá-se em R^* . Já na figura 2, a evasão fiscal é zero.

³ É importante fazer esta ressalva porque os gráficos originais de Rosen & Gayer (2014) não podem ser entendidos corretamente sem esta hipótese. Por que? Porque, como o leitor verá, em seguida, os mesmos assumem que existe, para sonegação nula ($R = 0$) um custo marginal positivo. Como os autores não apresentam detalhes algébricos no texto, fica por conta do leitor dedicar um pouco mais de atenção e cuidado na interpretação dos gráficos. Claro, é meio óbvio que o eixo horizontal do gráfico teria que ter “R” e não outra variável, neste caso...

⁴ Ver, por exemplo, Luna e Klein (2010), p.306.

⁵ Os gráficos a seguir são adaptações das figuras 16.5 e 16.6 de Rosen & Gayer (2014).

Figura 1 - Vale a pena sonegar

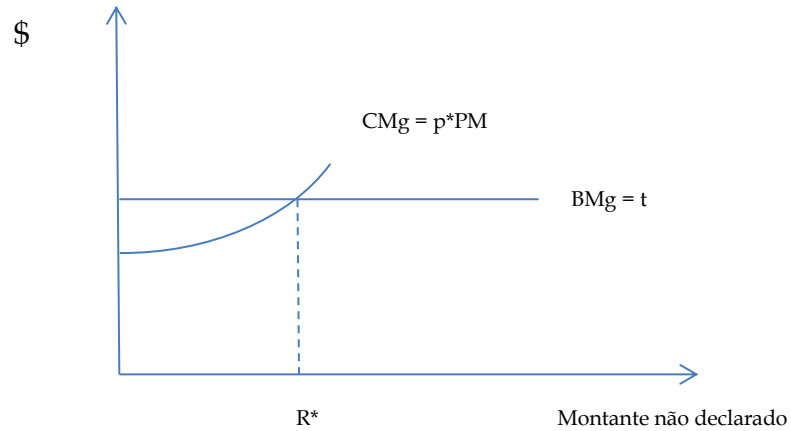
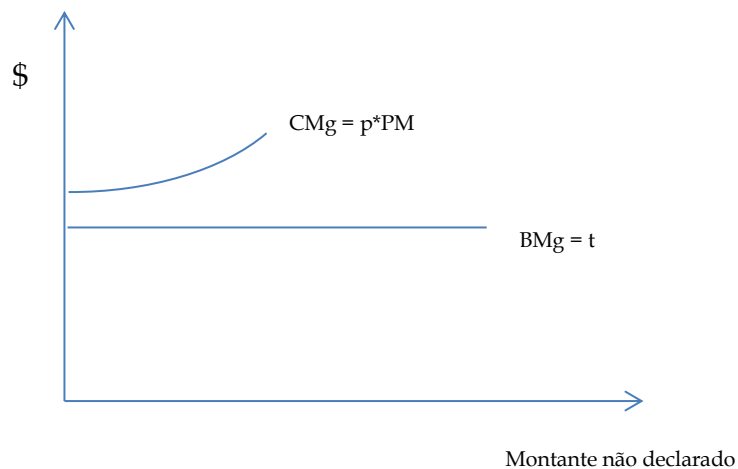


Figura 2 - Não vale a pena sonegar



Podemos alterar ligeiramente o modelo para visualizar melhor o incentivo dos burocratas do império.

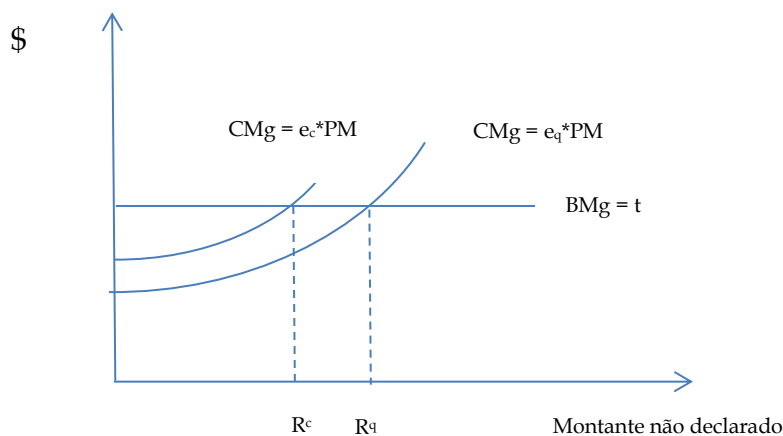
A Sonegação Racional e o *Enforcement* da Fiscalização

A decisão da Coroa entre adotar o *quinto* ou a *capitação* (juntamente com o *maneiro*) pode ser pensada como um problema de se escolher entre sistemas que aumentam a probabilidade

de se detectar a fraude. Em outras palavras, podemos pensar em uma nova função de custo marginal em que $CMg = p(e)*PM$, com $p' > 0$, $p'' < 0$ ⁶. Em outras palavras, a variável “e” é alguma medida de *enforcement* da fiscalização que aumenta a probabilidade de se detectar a tentativa de evasão fiscal⁷. Assim, “e” é menor com o ouro e maior com a riqueza, medida pelo número de escravos do colono.

Neste caso, a escolha da burocracia imperial pode ser pensada, diagramaticamente, como na Figura 3 abaixo.

Figura 3 - Quinto ou Capitação?



Conforme a Figura 3, o *enforcement* é maior para o imposto na forma de capitação, relativamente ao quinto do ouro, gerando uma $R^q > R^c$. O que determinaria mudanças em “e”? Diversos fatores poderiam ser elencados como choques tecnológicos na função de produção de fiscalização, por exemplo. Esta discussão, contudo, foge ao escopo desta nota.

Consequências Não-Intencionais

Uma consequência não-intencional da tributação *per capita* de escravos é, como destacam Luna; Klein (2010), a existência de estatísticas detalhadas sobre escravos para a Minas Gerais oitocentista⁸.

⁶ Pode-se supor, por exemplo, que $CMg = \sqrt{e(a + bR^2)}$.

⁷ Por hipótese, o *enforcement* tem rendimentos decrescentes, o que pode ser uma hipótese razoável neste contexto.

⁸ Ver Luna; Klein (2010), p.62-3.

2. Recolhimento de Impostos sobre Circulação de Produtos na Minas Gerais Setecentista

Figueiredo (2018), além de contar a vida de Tiradentes, ajuda-nos a entender como se dava o recolhimento de impostos sobre produtos na época. O personagem, no caso, não era o famoso inconfidente, mas João Rodrigues de Macedo, comerciante, que via na conspiração uma chance de conseguir obter lucros. O autor destaca que parte da motivação estava na questão dos impostos. Vejamos o trecho:

“Em sua atividade principal, como contratador, João Rodrigues de Macedo recolhia impostos sobre a circulação de produtos, escravos e gado (as entradas) e sobre a produção agropecuária e o patrimônio (os dízimos). O contratador embolsava todo o dinheiro arrecadado e, em troca, pagava à Real Fazenda uma quantia fixa previamente definida. Na teoria, era assim que funcionava o sistema de contratos. Na prática, a coisa era diferente. Macedo recolhia os impostos e apoderava-se do dinheiro, mas, na hora de honrar sua parte no contrato, acabava rebarbando e empurrando o pagamento para depois”. [Figueiredo (2018), p.201]

Este trecho nos mostra como, numa época em que a fiscalização era mais precária (e, por isso, talvez fosse até mais *violenta*), a arrecadação se dava de forma diferente do que observamos nos livros-texto de introdução à Economia. Nestes livros, geralmente, aprende-se que o imposto pode incidir sobre o comprador ou sobre o vendedor e, claro, há toda uma discussão sobre a incidência econômica dos impostos, etc.

Mas uma hipótese é a de que, por exemplo, incidindo o imposto sobre o vendedor, este terá que recolher a quantia arrecadada para, então, repassar ao governo. No caso de Macedo, como a checagem do valor arrecadado não é simples, o razoável é estipular uma quantia (que, podemos imaginar, não seria um valor aleatório, mas sim uma tentativa de arrecadar o máximo possível).

Macedo certamente devia ao governo e buscava *rolar* sua dívida. Posto isto, e embora eu não tenha a mão uma estimativa da inflação nas Minas Gerais setecentistas, chamo a atenção para outro possível fenômeno, o chamado *efeito Olivera-Tanzi*. Em resumo, este efeito é observado quando a inflação corrói a receita do governo e o motivo é simples: existe um lapso de tempo entre o fato gerador do imposto e seu recolhimento.

Por exemplo, entre a venda de um bem e a arrecadação do imposto devido a esta venda há um lapso de tempo (que, no caso do período histórico em questão, não é nada desprezível

se você pensar em como a fiscalização atua no século XXI...) e, caso ocorra inflação no período, o *valor real* arrecadado é menor⁹.

Seja por conta deste efeito, seja por causa das dívidas de Macedo, este pequeno trecho nos mostra como a incidência tributária – tão apressadamente abandonada nos livros-textos introdutórios em prol da nossa familiar incidência econômica – pode nos contar algo interessante sobre a ação dos indivíduos sob incentivos.

3. A Economia Política da Escolha do Tipo de Tributo e a Herança Muçulmana da América Espanhola

Em seu *Cerimônias de Posse na Conquista do Novo Mundo (1492-1640)*, Seed (2000) descreve a interessante relação entre a herança muçulmana dos espanhóis e sua imposição de um tributo nas colônias da América. A autora cita a taxa anual chamada *jizya*, prevista no Alcorão como um imposto sobre aqueles que, conquistados por muçulmanos, não se convertem.

O que fazer com os infiéis? A solução, adotada, muito mais interessante do ponto de vista da maximização de arrecadação do que a simples execução de infiéis, ajuda a explicar uma suposta tolerância dos muçulmanos com os povos conquistados.

“O pagamento da *jizya* criava um motivo econômico para que os Estados islâmicos não obrigassem as pessoas a uma conversão imediata, já que, com a conversão, elas não seriam mais obrigadas ao pagamento desse imposto *per capita*. [Seed (2000), p.111]

A herança da *jizya* na Península Ibérica – um bom exemplo para estudos de corte institucional¹⁰ – aparece em 1518, por determinação da rainha Isabel.

“Cada homem índio casado, acima de vinte anos, deveria pagar uma taxa individual de três pesos por ano, os homens solteiros pagariam um peso. Taxas semelhantes com base na idade aproximada e no sexo seriam estabelecidas para uma coleta inicial de tributos em cada região do Novo Mundo submetida pelos espanhóis. Como a idade em que os homens eram convocados a guerrear (...)

⁹ Obviamente, governos são racionais e a história da indexação no Brasil (contada magistralmente por Simonsen (1995)) gerou o que Gustavo Franco já chamou de Efeito Olivera-Tanzi invertido (Franco (1995)).

¹⁰ Seed (2000) argumenta de forma bem convincente sobre o “parentesco” da *jizya* muçulmana e da taxa espanhola. Não será feito o detalhamento deste tópico nesta nota. O leitor deve consultar Seed (2000), cap.3.

dependia da tribo, a idade que os homens pagavam tributo pela primeira vez variava de acordo com a região, exatamente como havia variado na coleta da *jizya*.

(...)

Essa taxa era a característica econômica central e singular do domínio espanhol sobre os povos do Novo Mundo. Nenhum outro poder colonial impôs uma taxa *per capita* aos povos nativos, muito menos uma taxa que fosse inicialmente cobrada dos homens em idade de guerrear". [Seed (2000), p.113-4]

Do ponto de vista da Escolha Pública¹¹, a adoção deste tipo de imposto parece representar uma evidência favorável à hipótese de maximização de receitas (a chamada *hipótese do Estado Leviatã*). Em outras palavras, busca-se o melhor arranjo tributário que maximize a receita estatal, tomando-se como dado um nível mínimo de bem-estar da população.

A cobrança do imposto por cabeça tem outra vantagem que é a de que, uma vez feito o levantamento do número de nativos que se enquadra nas regras da cobrança do imposto, é muito mais difícil burlar o fisco¹². Diga-se de passagem, na economia mineradora do Brasil, como nos informam Luna & Klein (2010), o uso do tributo *per capita* surgiu em substituição ao ouro no ano de 1735 pelo mesmo motivo: é muito mais fácil tributar um plantel de escravos do que ouro¹³.

4. Agente-Principal e Mineração

Luna & Klein (2010) apresentam-nos um ótimo exemplo para se discutir a questão dos diferentes incentivos (contratos) que se adotam em diferentes situações. Novamente, o objetivo da Coroa portuguesa é maximizar sua arrecadação e o contexto, agora, diz respeito às formas contratuais adotadas pela Coroa para diferentes datas (lotes) mineiras. Um resumo de sua descrição está no quadro abaixo.

¹¹ O melhor resumo desta área de pesquisa é Mueller (2003), embora existam alguns livros de divulgação em português.

¹² Você poderia tentar esconder ouro em pó se o imposto fosse sobre esta mercadoria, mas é muito mais difícil se esconder. Neste sentido, embora não diretamente relacionado com nosso tema, Miles (2005) mostrou que criminosos com características marcantes (como cicatrizes ou tatuagens) tinham maior probabilidade de serem (re)capturados pela polícia nos EUA. Assim, não é difícil imaginar a dificuldade de um indivíduo se esconder de fiscais tanto na era colonial quanto nos dias de hoje (antes que alguém contra-argamente com cirurgias plásticas, recomendo que pense no custo-benefício envolvido...não estamos em um filme de ficção científica (ainda)).

¹³ Veja Luna & Klein (2010), p.62-3.

Quadro 1 - Contratos Distintos, Mesmo Objetivo

Tamanho do plantel de escravos	Características da Concessão e Incentivos
Doze ou mais escravos	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas maiores, trabalho em turma; • Supervisão rigorosa; • Maior diversificação de escravos (carpinteiros, ferreiros, etc); • Investimentos elevados (alguns <i>sunk</i>): dragagem, obras hidráulicas.
Menos de doze escravos	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas menores, mas geralmente mineração itinerante; • Escravos nem sempre próximos aos senhores, pagamento em quantia fixa de ouro; • Possibilidade de comprar a própria liberdade

Baseado em Luna & Klein (2010), p.49-88

O quadro acima é uma evidência favorável a Versiani (Versiani (2007)) quando, ao discutir o problema dos incentivos na escravidão, diz:

“Quanto maior a dificuldade de monitoramento, menor a eficácia da coerção e maior a vantagem relativa do oferecimento de incentivos positivos, com o propósito de angariar a cooperação do escravo em lugar de coagi-lo ao desempenho desejado”. [Versiani (2007), p.171]

A diferença de contratos é desenhada conforme o tamanho do plantel de escravos, o que mostra que a Coroa tinha uma percepção de que custos de monitoramento seriam mais elevados a partir de um determinado tamanho de plantel (no caso, $n = 12$). Não é difícil perceber que, novamente, a racionalidade econômica atua neste episódio histórico: a Coroa tenta maximizar sua arrecadação e os senhores de escravos buscam maximizar a extração adaptando-se conforme seus custos de monitoramento do trabalho escravo.

Bibliografia

Antonil, A. J. *Cultura e Opulência do Brasil*. Itatiaia, 1997 (original de 1771), 239p.

Costa, A. *Direitos Reais, Tributação e Governo: o raciocínio económico e a Capitação do ouro do Brasil na dinâmica política da Corte do rei de Portugal (1731-1750)*, mimeo, 2006.

Franco, G.H.B. *O Plano Real e Outros Ensaio*s. Francisco Alves, 1995, 358p.

Luna, F.V. ; Klein, H. *Escravidão no Brasil*. Imprensa Oficial/EDUSP, 2010, 400p.

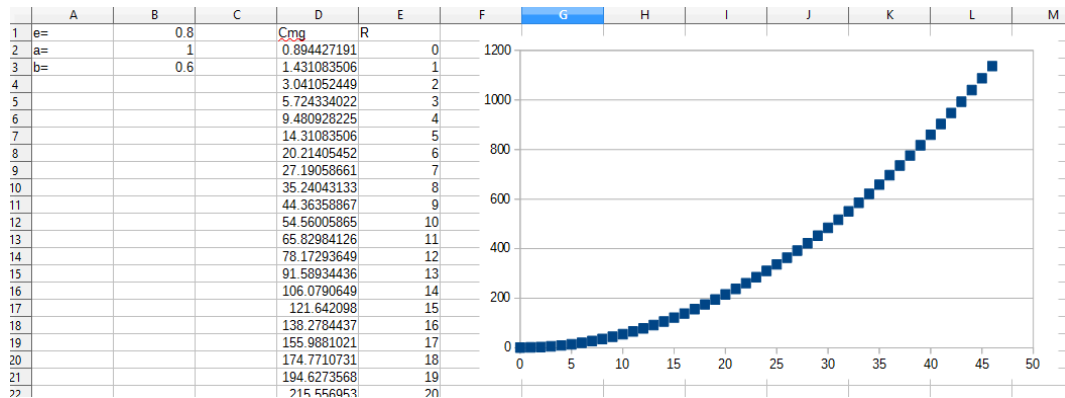
Rosen, H. ; Gayer, T. *Finanças Públicas*. 10ª edição, McGraw-Hill (Grupo A), 2015, 606p.

Seed, P. *Cerimônias de Posse na Conquista do Novo Mundo (1492-1640)*, 2000, 281p.

Simonsen, M.H. *30 Anos de Indexação*. FGV Editora, 1995, 167p.

Versiani, F. Escravidão “suave” no Brasil: Gilberto Freyre tinha razão? *Revista de Economia Política*, v.27, n.2, p.163-183, abril/junho – 2007.

Anexo - Simulação da curva de custo marginal para: $CMg = \sqrt{e}(a + bR^2)$



$$CMg = \sqrt{e}(a + bR^2)$$

$$\frac{\partial CMg}{\partial R} = 2bR\sqrt{e} \geq 0,$$

$$\frac{\partial CMg}{\partial e} = \frac{1}{2\sqrt{e}}(a + bR^2)$$

Note que, neste caso, se $e = 0$, a curva de custo marginal seria paralela ao eixo de “R” (eixo horizontal). Com exceção deste caso, será positiva, nos intervalos supostos no texto para os parâmetros.