

Entre o conservadorismo orçamentário e o desenvolvimento regional: finanças públicas e infraestrutura de transportes em Minas Gerais na Primeira República

Between Budgetary Conservatism and Regional Development. Public Finances and Transportation Infrastructure of Minas Gerais in the First Republic

Marcelo Godoy, André A. Horta, Lidiany Barbosa

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil,

emails: mmgodoy@cedeplar.ufmg.br; andrehortap@gmail.com; lidiany@cedeplar.ufmg.br

Resumo: O principal escopo é examinar, com base em novas evidências, a evolução das finanças públicas de Minas Gerais na República Velha, com destaque para o lugar do dispêndio com a infraestrutura de transportes. Também se discute a vigência de conflito entre preocupação com o equilíbrio orçamentário e políticas de desenvolvimento. Na primeira seção são analisadas as receitas e despesas estaduais, com ênfase na classificação dos comportamentos assumidos por essas variáveis ao longo do período e na determinação das principais rubricas que as compunham. Também é examinada a evolução da dívida fundada, assim como sua correlação com as despesas públicas. A segunda seção analisa especificamente os gastos com a infraestrutura de transportes, nomeadamente ferrovias e estradas de rodagem. Primeiro o relacionamento entre o crescimento da malha ferroviária e as despesas do Estado com garantias de juros, subvenções e empréstimos a companhias ferroviárias. Em seguida a evolução dos gastos com rodovias.

Palavras-chave: Minas Gerais; República Velha; finanças públicas; transportes; desenvolvimento regional.

Abstract: The principal scope of this study is to examine, based on new evidence, the evolution of the public finances of Minas Gerais in the Old Republic, with an emphasis on the role of transportation infrastructure expenditures. Also discussed is the conflict between concern over budgetary equilibrium and development policies. The first section analyzes state revenues and expenses, with emphasis on the classification of the behaviors of these variables over the period and the determination of the main categories that make them up. Also analyzed is the evolution of government funded debt, as well as its correlation with public expenditures. The second section specifically analyzes expenses on transportation infrastructure—in this case, railroads and highways, first by examining the relationship between growth in the railway network and State

outlays for interest guarantees, subsidies and loans to railway companies, and then the evolution of expenditures on railways.

Key words: Minas Gerais; Old Republic; public finances; transportation; regional development.

Artigo recebido: 11 de julho de 2016. Artigo aceito: 6 de setembro de 2016

Porque entendo que hoje, mais do que nunca, nós precisamos reagir, nós precisamos resistir a essa ânsia, a essa febre, a essa impaciência de progredir que se traduz num aumento excessivo de despesas, que se caracteriza por uma generalizada mania de grandezas, por uma verdadeira doença que vem se alastrando, de certo tempo a esta parte, por todo o Brasil; porque sem uma certa resistência pode resultar uma tal ou qual desproporção, um desequilíbrio funestíssimo entre o nosso desenvolvimento efetivo e real e os órgãos, o arcabouço, os aparelhos que a nossa fantasia lhe venha criar [...] Eis aí o problema da viação, de cuja solução pendem os interesses fundamentais do estado ou, antes, do Brasil, porque se há uma verdade consagrada pela prática, se há uma verdade sufragada pela observação de todos os dias é esta: o problema do estado de Minas, o problema do Brasil é antes de tudo, é acima de tudo, é exclusivamente, um problema de estradas. Estradas de ferro, estradas de rodagem, estradas eletrificadas, que valorizem a terra e o trabalho, aproximando a produção dos mercados de consumo, eis aí a chave do nosso desenvolvimento econômico, sem o qual não pode haver progresso (Deputado Raul Soares no Congresso do Estado de Minas Gerais. Fundação João Pinheiro, 2006, pp. 126 e 128).

INTRODUÇÃO

Em discurso proferido no Congresso Mineiro em 1911, quando o então deputado estadual Raul Soares criticou a proposta de orçamento em debate, estavam presentes de forma clara os termos de conflito que parece ter permeado a compreensão da relação entre finanças públicas e políticas de desenvolvimento em Minas Gerais durante a República Velha. Nos excertos em epígrafe, buscou-se assinalar a presença de uma tomada de consciência quanto ao imperativo do equilíbrio na condução do gasto público, ante as limitações de recursos orçamentários, e, ao mes-

mo tempo, atender ao ditame do enfrentamento de gargalo infraestrutural como requerimento para o desenvolvimento. O paradoxo é evidente, posto que se almejava operar com prudência e realismo financeiro, bem como ancorado nos limites do desenvolvimento possível, e, concomitantemente, se reconhecia a necessidade do arrojo ante os pesados investimentos em transportes imprescindíveis ao desenvolvimento econômico.

O principal escopo do artigo é examinar, com base em novas evidências, a evolução das finanças públicas de Minas Gerais na República Velha, com destaque para o lugar do dispêndio com a infraestrutura de transportes. Também se discute, por meio de exaustivo exame das contas públicas, a vigência de conflito entre preocupação com o equilíbrio orçamentário e políticas de desenvolvimento. Os dados compendiados e sistematizados permitem compor quadro comparativo da evolução das finanças públicas de Minas Gerais a contemplar o período provincial (Mendes, 2007; Barbosa, Godoy e Mendes, 2011) e a Primeira República. Trata-se do cotejo de dados que cobrem quase 100 anos de história financeira de Minas Gerais¹ e facultam avaliar a participação dos gastos com a infraestrutura de transportes durante quase toda a era ferroviária mineira (1870-1940).²

O estudo das finanças públicas do estado de Minas Gerais na Primeira República ainda desperta pouco interesse historiográfico, dada a exiguidade de pesquisas sobre o tema.³ Notável exceção é John Wirth (1982, pp. 281-305), em *O fiel da balança, Minas Gerais na federação brasileira, 1889-1937*, que incluiu estudo do federalismo fiscal mineiro na República Velha e início da era Vargas.

Outra relevante exceção é *Política econômica do Estado de Minas Gerais, 1890-1930*. O autor (Iglésias, 1982, pp. 115-144) observou que os valores da receita e da despesa tendiam a se equilibrar no orçamento, prevalecendo apenas leve vantagem por parte da receita. No que diz respeito aos valores executados, estes costumavam superar enormemente os orçados. Em se tratando da visão que os governantes tinham das finanças, o autor afirmou a falta de dinamismo da administração republicana até 1930, que

¹ Bastos (1997) e Bessa (1981), duas das principais referências para a história financeira de Minas Gerais, não contemplaram sistematicamente a evolução das finanças públicas com base nas fontes primárias que compõem o *corpus* documental da presente pesquisa sobre o período da República Velha, que são as mesmas fontes da investigação histórica congênere para o período provincial (Mendes, 2007; Barbosa, Godoy e Mendes, 2011).

² Para apreciação geral da era ferroviária mineira, e que abarque o conjunto do território de Minas e abranja todo o período da primeira modernização dos transportes, ver Batista, Barbosa e Godoy (2012).

³ O quadro não deve ser diferente para os outros estados brasileiros: “Uma pesquisa que dê conta da evolução das finanças estaduais durante a República Velha ainda está por ser feita e conta com grande dificuldade no levantamento e compatibilização dos dados” (Costa, 1998, p. 167).

não só investia valores mínimos e procurava gastar tão pouco quanto fosse possível, como também evitava ao máximo tomar empréstimos, fossem eles internos ou externos. Ainda segundo Iglésias (1982), Minas Gerais era uma das unidades da federação que mais tendia ao equilíbrio orçamentário, meta que os governos teriam priorizado ante as exigências do desenvolvimento econômico.⁴

As principais fontes primárias compulsadas foram os relatórios dos presidentes de Estado e a legislação estadual, especialmente as leis orçamentárias. Os relatórios contemplaram as matrizes teóricas que orientavam a política econômica adotada pelos governantes mineiros da República Velha, bem como assinalaram os fenômenos que incidiam sobre as finanças do Estado e que eram considerados prioritários pelos presidentes. São informações predominantemente subjetivas, mas que muito esclarecem sobre as motivações que presidiram algumas práticas financeiras recorrentes. Ainda se encontram importantes dados estatísticos nos relatórios, referentes não só aos orçamentos e à sua execução, como também sobre a dívida pública e o setor de infraestrutura de transportes, especialmente sobre ferrovias. Na legislação estadual estão disponíveis os orçamentos detalhados em rubricas, o que permite o estudo da estrutura das contas públicas.

Na primeira seção do artigo são analisadas, em seis tópicos, as receitas e despesas estaduais, com ênfase na classificação dos comportamentos assumidos por essas variáveis ao longo do período e na determinação das principais rubricas que as compunham. Também é examinada a evolução da dívida fundada, assim como sua correlação com as despesas públicas. São utilizados dados relativos ao orçamento e execução orçamentária. A segunda seção analisa especificamente os gastos com a infraestrutura de transportes, nomeadamente ferrovias e estradas de rodagem. Primeiro o relacionamento entre o crescimento da malha ferroviária e as despesas do Estado com garantias de juros, subvenções e empréstimos a companhias ferroviárias. Em seguida a evolução dos gastos com rodovias. A terceira seção é dedicada a síntese dos resultados.

FINANÇAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Os Relatórios de Presidentes de Estado examinados subdividiram tanto as receitas quanto as despesas em ordinárias e extraordinárias, provavel-

⁴ A avaliação de Wirth (1982, pp. 281-282) é semelhante, conquanto com acento em restrições orçamentárias: “Por causa dessa base tributária vulnerável e limitada, o conservadorismo fiscal do estado era algo mais do que um famoso traço da cultura”.

mente como decorrência de dificuldades administrativas e contábeis que impediam a realização de projeções mais seguras. Afinal, são muitas as evidências de sérios problemas enfrentados pela administração pública para a obtenção de dados estatísticos sólidos e consistentes que pudessem fundamentar tais projeções.

O exame das diversas propostas orçamentárias permite supor que o critério para elaboração do orçamento partia da fixação das despesas ordinárias, para somente então se estimar as receitas ordinárias. As indicações são de que a projeção das despesas e receitas ordinárias era calculada basicamente sobre a observação da evolução financeira recente, considerada alguma possível alteração de legislação pertinente à arrecadação. Os eventuais desequilíbrios eram compensados com as receitas extraordinárias, as quais, porém, nem sempre se concretizavam, resultando em déficits orçamentários. As rubricas que se encaixavam nessa categoria previam receitas que poderiam vir a ocorrer no decurso do exercício fiscal, tais como empréstimos, operações de crédito, alienações patrimoniais, entre outras. Com base nessa estimativa de receitas extraordinárias, projetavam-se as despesas extraordinárias, as quais viriam a cobrir, em diversas conjunturas, os programas de investimentos, inversões financeiras e até mesmo o serviço da dívida.

Na execução orçamentária, tanto as receitas extraordinárias quanto as despesas extraordinárias geralmente excediam em muito o valor das receitas e despesas ordinárias. Além do mais, os dados extraídos dos relatórios poderiam ser provisórios, visto que, face às grandes dificuldades de circulação internas a Minas Gerais, nem sempre estavam integralmente disponíveis as informações tributárias necessárias ao fechamento da prestação de contas no prazo para seu encaminhamento ao poder legislativo.

A coleta dos dados obedeceu ao seguinte procedimento, em duas etapas e em duas fontes:⁵ *a)* foram consolidadas as informações para receitas e despesas recolhidas nos relatórios governamentais; *b)* também se tomou por base de dados estudo realizado pela Secretaria de Finanças de Minas

⁵ Diante das dificuldades em se adotar indexador(es) seguro(s) para atualizar e uniformizar valores, válido(s) para o longo recorte de tempo examinado, fez-se opção por não considerar a inflação do período, com a manutenção dos valores correntes na unidade monetária da Primeira República. Realizado estudo preliminar, especificamente dos valores do Índice do Custo de Vida do Brasil (Ónody, 1960, p. 25), verificou-se a presença de inflação em quase todos os anos da segunda metade da República Velha (foram apresentados dados apenas para dois anos da primeira metade do período). Divididos os valores nominais das receitas e despesas para esses anos pelos Índices de Custo de Vida correspondentes, com o objetivo de tentar captar o efeito da inflação sobre os preços e acompanhar o comportamento dos valores resultantes ao longo do tempo, constatou-se que estes valores não implicavam em alterações substantivas nos padrões evolutivos no tempo. Em suma, não há indícios de que a incorporação da inflação aos dados monetários proporcione alterações significativas nas tendências que eles evidenciam para o período. São estas tendências que importam ao estudo de caráter longitudinal que se propõe.

Gerais e publicado em 1954.⁶ O desempenho orçamentário no período pode ser visualmente examinado nos gráficos 1 e 1.A. e nos gráficos 1.B e 1.C.

O sinal do resultado orçamentário divergiu entre as duas fontes em doze dos quarenta anos analisados (1895, 1896, 1897, 1898, 1899, 1900, 1901, 1905, 1906, 1908, 1912 e 1921), com clara tendência de maior convergência na segunda metade do período (1910-1930). Por decorrência, o mesmo pode ser inferido se comparada a forma assumida pelo gráfico 1 com a do gráfico 1.B e a forma do gráfico 1.A com a do gráfico 1.C. O resultado obtido é similar quando comparadas às magnitudes relativas atribuídas por cada fonte ao resultado orçamentário de cada ano, sinalizadas pela razão –na forma de percentagem– entre o resultado orçamentário e a receita efetivada (ver gráfico 1.D.).

Novamente, o comportamento da representação dos dados das duas fontes tende a convergência na segunda metade do período, inclusive com marcante coincidência de valores na última década da República Velha. Mesmo nos primeiros anos do século XX, é possível perceber, salvo algumas exceções, que os sinais das variações sofridas pela variável tendem a ser os mesmos para os dados das duas fontes, não obstante as diferenças de magnitude dessas variações.

As evidências sugerem dificuldades para o fechamento completo das contas dentro de prazo a permitir sua devida inclusão nos relatórios dos presidentes de Estado, a determinar o caráter provisório dos dados para alguns anos. Assim, optou-se por privilegiar, pelo menos parcialmente, o relatório da Secretaria das Finanças de 1954, posto que provavelmente presente dados consolidados.

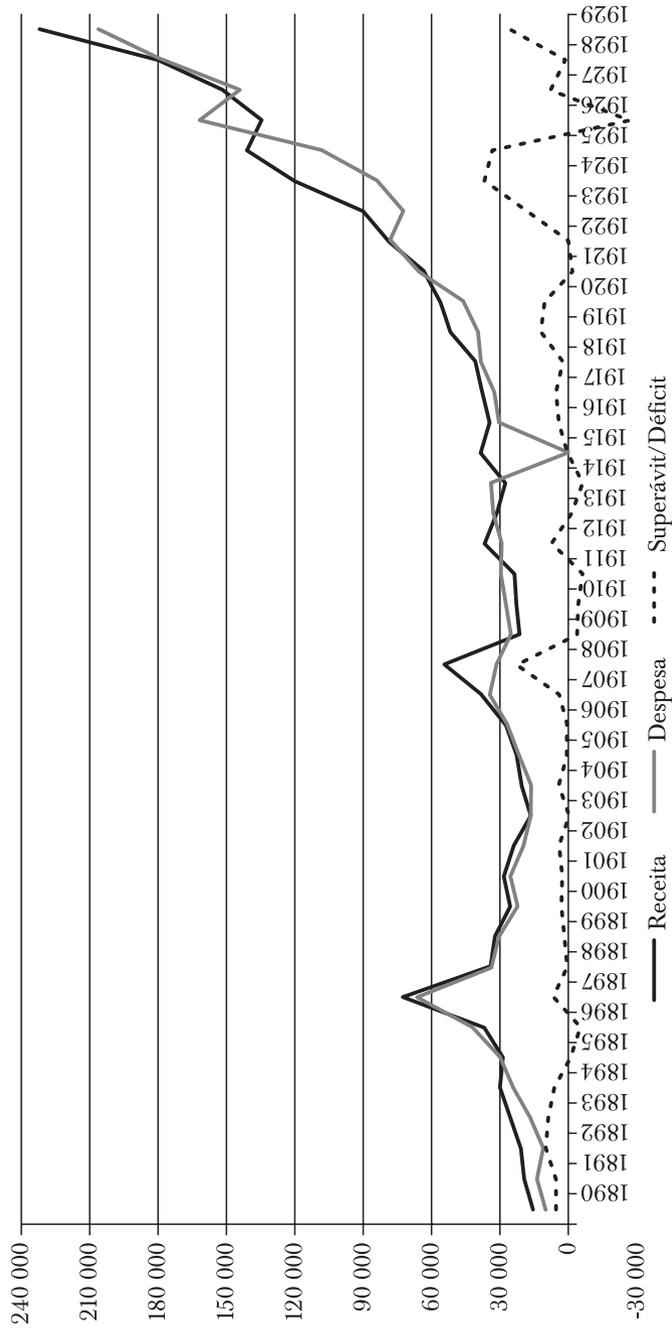
Quadro geral da receita e da despesa

Os gráficos 1 a 1.C salientam que, na República Velha, as receitas arrecadadas e as despesas realizadas apresentaram comportamento ascendente, dando continuidade à tendência observada para o período imperial.

Embora a tendência ao crescimento da receita e da despesa se manifestasse desde meados do império, ambas as variáveis, pelo menos em termos de valores absolutos, sofreram salto expressivo após a proclamação

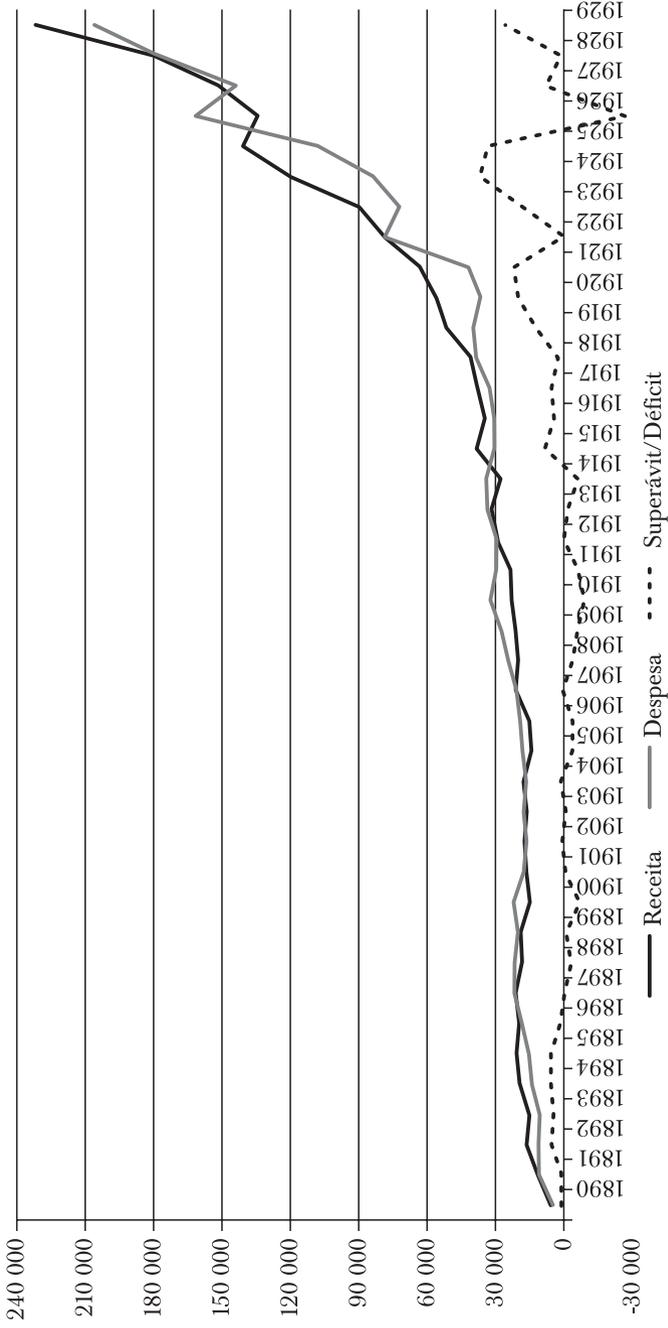
⁶ Os dados constantes em Minas Gerais (1954) foram discriminados como se referentes ao padrão monetário vigente desde 1942 (cruzeiros). No entanto, constatou-se que, ao menos para o período anterior a 1930, foram lançados valores em réis, segundo a confrontação com os respectivos dados recolhidos nos Relatórios de Presidentes de Estado. A publicação da Secretaria das Finanças do governo Juscelino Kubitschek, então presidida por Odilon Behrens, não relaciona as fontes dos dados compendiados.

GRÁFICOS 1 Y 1.A. RECEITA E DESPESA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (1890-1929)
VALORES EM CONTOS DE RÉIS



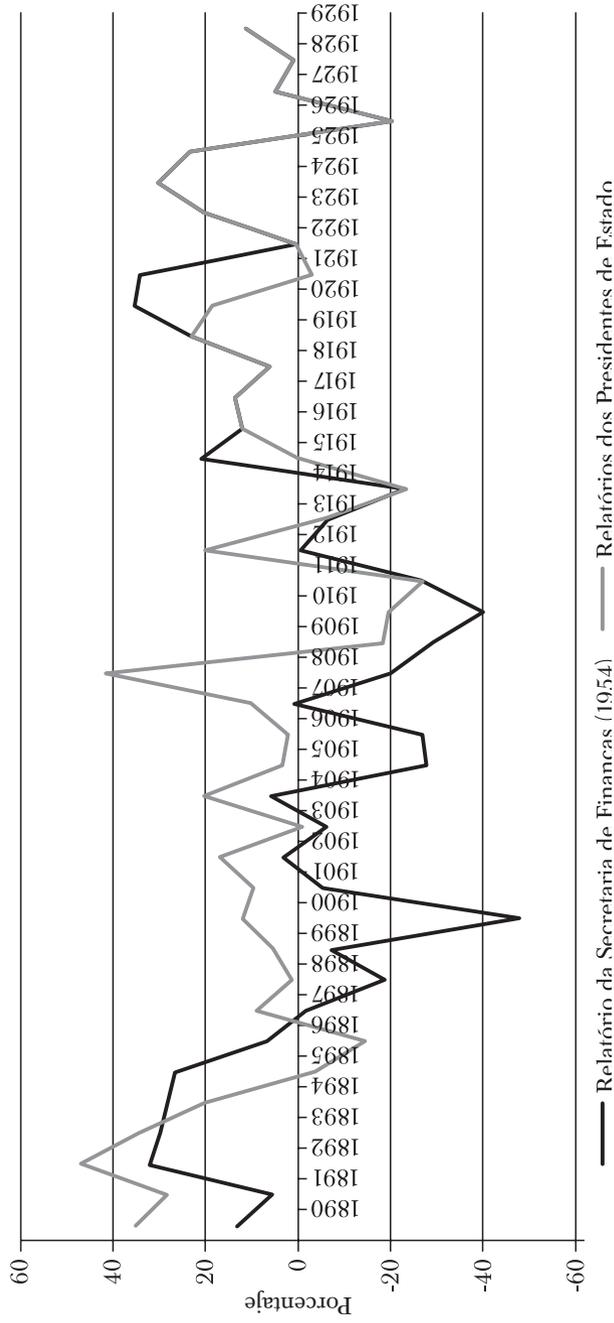
Fonte: elaboração com base em Relatórios de Presidentes de Estado de Minas Gerais ao Poder Legislativo.

GRÁFICOS I.B. Y I.C. RECEITA E DESPESA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (1890-1929)
VALORES EM CONTOS DE RÉIS



Fonte: elaboração com base em Minas Gerais (1954).

GRÁFICO 1.D. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO
 COMO PORCENTAGEM DA RECEITA EFETIVADA (1890-1929)



Fonte: elaboração com base em Minas Gerais (1954), y Relatórios de Presidentes de Estado de Minas Gerais ao Poder Legislativo.

da república, e muito além de qualquer inflexão na evolução da inflação. Segundo dados apresentados por Mendes (2007, p. 32), a receita anual realizada pela província, mesmo nos últimos anos do período imperial, alcançou pouco mais de 4 000 contos de réis. Na república, a receita executada superou os 15 000 contos de réis ainda em 1890 (ver gráfico 1). Do mesmo modo, durante o império, a despesa anual jamais atingiu os 4 000 contos de réis (Mendes, 2007, p. 36), enquanto que, em 1890, seu valor superou os 10 000 contos de réis (ver gráfico 1). Provavelmente, em alterações da estrutura tributária –em especial a nova divisão de competências entre os governos estaduais, municipais e o governo central, decorrente do pacto federativo que definiu acentuada descentralização política e administrativa entre o império e a república (Resende, 2003, pp. 93-94)– esteja à explicação para a forte elevação da arrecadação do governo de Minas Gerais.⁷ O crescimento da receita estava relacionado, no específico, ao Decreto 82, de 24 de maio de 1890 (Bessa, 1981, pp. 146-147), que simplificou e facilitou a coleta de impostos de exportação, bem como, no geral, à maior autonomia arrecadatória conferida aos estados pela Constituição de 1891 (Bessa, 1981, pp. 145-150). Com o aumento da receita, a despesa foi ampliada proporcionalmente.⁸

Segundo a historiografia da Primeira República, parte significativa desse crescimento das receitas e despesas deve ser atribuída à expansão econômica de Minas Gerais, particularmente do setor exportador, com grande destaque para a cafeicultura. John Wirth (1982, p. 76) afirmou que o valor *per capita* das exportações mineiras, em mil-réis de 1912, cresceu quase 200% na República Velha, tendo passado de 29\$300 em 1890 para 76\$200 em 1930. No mesmo sentido, dados apresentados por Martins Filho (2009, p. 51) sobre o valor real do total das exportações, em contos de

⁷ A comparação da evolução do crescimento das receitas do governo da União e do Estado de Minas Gerais demonstra tendência de longo prazo de maior expansão da arrecadação mineira. Na década de 1900, a receita da União cresceu 70.4% e a de Minas Gerais 57.1%; na década de 1910, a receita da União cresceu 75.7% e a de Minas Gerais 145.9%; na década de 1920, a receita da União cresceu 82.0% e a de Minas Gerais 152.2%. Entre 1900 e 1930, a receita da União cresceu 544.9% e a de Minas Gerais 974.6%. A expansão mais do que proporcional das receitas mineiras impulsionaram o crescimento relativo das receitas de Minas comparadas com as da União. Em 1900, Minas arrecadava 4.7% do valor da arrecadação da União, em 1910 passou para 4.4%, em 1920 alcançou 6.1% e em 1930 perfazia 8.4 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 1941, pp. 120, 124-125).

⁸ É na dinâmica econômica dos estados que se encontram os fatores que responderam pelo declínio, sobretudo a partir da primeira guerra, da posição relativa da receita arrecadada pelo governo da União sobre a receita total e o crescimento do percentual referente às receitas dos estados. Em 1907, a receita da União representava 65.8% da receita total e a dos estados perfazia 22.1%. Ainda que com irregularidades, é inequívoca a curva declinante das receitas da União nas duas décadas seguintes, que respondia por 54.1% da receita total em 1929. Em sentido oposto, e também com flutuações, a curva das receitas dos estados é francamente ascensional, que perfaziam 31.1% da receita total em 1929 (Costa, 1998, pp. 163-170).

réis, indicam progressão de 68 000 contos em 1889 para 239 000 contos em 1930, crescimento de aproximadamente 250 por cento.⁹

Além da tendência do crescimento dos valores orçados, outra similaridade entre os períodos imperial e republicano está no fato de que as receitas e despesas orçadas em muito diferiram das executadas. Resultados que se coadunam com Iglésias (1982), que apontou a mencionada discrepância entre os valores orçados e os executados, assim como assinalou que receitas e despesas orçadas na República Velha “são quase iguais, com ligeira superioridade da receita” (p. 134). Em se tratando da execução orçamentária, os resultados divergem da avaliação de Iglésias, posto que os casos em que as receitas executadas superaram as despesas são em maior número que o caso inverso. De acordo com os Relatórios dos Presidentes de Estado, a receita só não superou a despesa em dez dos 39 exercícios (gráficos 1 e 1.A). O relatório de 1954 da Secretaria das Finanças, por sua vez, registrou 24 exercícios superavitários contra 17 exercícios deficitários (gráficos 1.B e 1.C).¹⁰

Estrutura do orçamento da receita

As receitas orçamentárias eram compostas de receitas ordinárias e receitas extraordinárias. As receitas ordinárias se dividiam em tributária, industrial e patrimonial, sendo, por assim dizer, as receitas próprias do Estado. As três receitas respondiam, em média, por 88% da receita geral anual. A receita tributária era originária da cobrança de impostos e taxas. Correspondia, em média anual, a 94% da receita ordinária e a 82,8% da receita geral. A receita industrial era proveniente da exploração de atividades econômicas pelo Estado, tais como ferrovias, serviços da imprensa oficial, cobrança de taxas escolares, entre outras. Era responsável, em média

⁹ O acentuado crescimento das receitas de Minas Gerais, sobretudo a partir da década de 1920, não se coaduna com generalização atribuída a todos os estados na República Velha, excetuado o Rio Grande do Sul: “Notável exceção nesse particular foi o estado do Rio Grande do Sul, o único a experimentar um aumento significativo de suas receitas durante o período” (Costa, 1998, p. 168). Segundos os dados do *Repertório Estatístico do Brasil* (IBGE, 1941, p. 126), entre 1897 e 1936, apenas São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentaram crescimento constante no referente à participação relativa no cômputo total da receita de todos os estados do Brasil. O repertório estatístico sistematizou a evolução para quatro intervalos de tempo (1897-1906, 1907-1916, 1917-1926, 1927-1936), com o seguinte resultado em termos percentuais para estes três estados: São Paulo (29.3, 30.4, 34.5, 37.8), Minas Gerais (10.6, 13.4, 14.9, 15.7) e Rio Grande de Sul (6.3, 8.0, 12.5, 14.4).

¹⁰ Essa tendência de largo predomínio de exercícios superavitários em Minas Gerais diverge de observação referente ao conjunto dos estados: “Isso não impediu que seus orçamentos [da União] apresentassem déficit durante todo o período [da República Velha], o que também é verdade para estados e municípios” (Costa, 1998, p. 163).

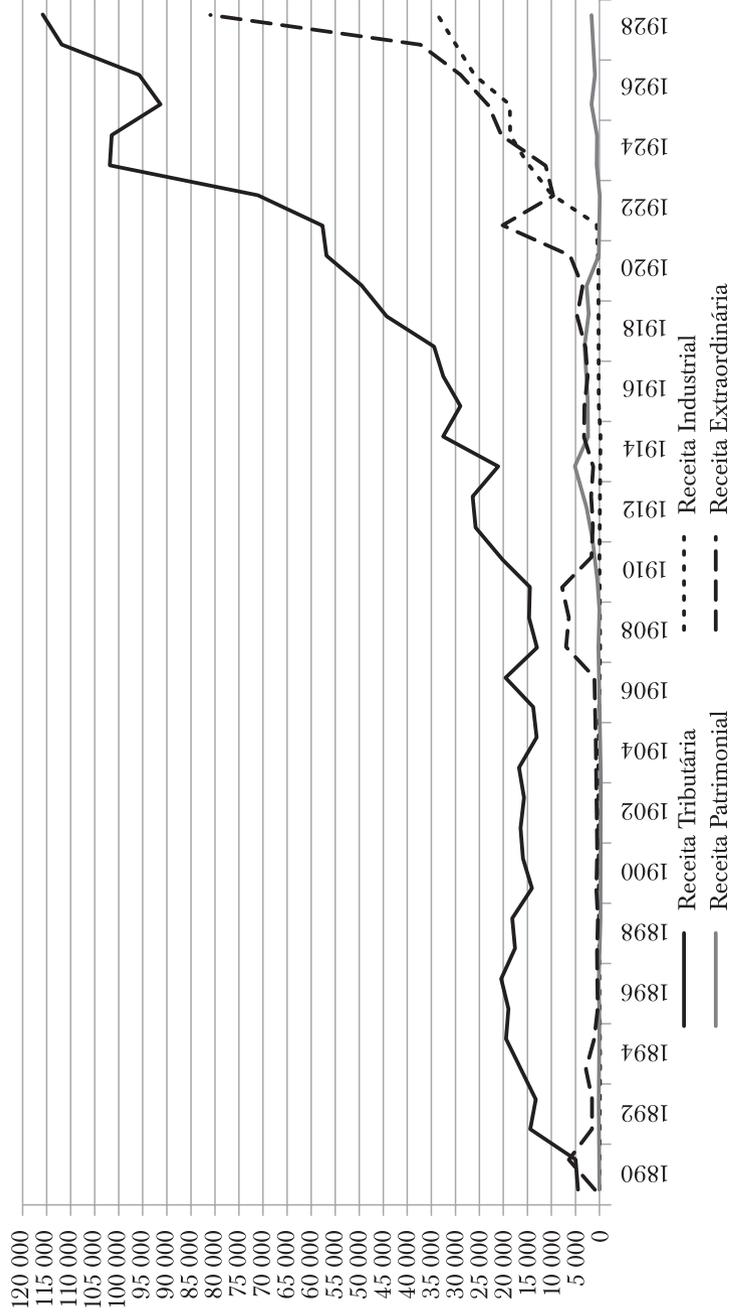
anual, por 3.7% da receita ordinária e por 2.8% da receita geral. A receita patrimonial era aquela gerada pelo patrimônio público (arrendamento de terrenos e próprios do Estado, juros ativos de títulos e apólices de propriedade do Tesouro, entre outros). A ela se referiam, em média anual, 2.6% da receita ordinária e 2.4% da receita geral. Já as receitas extraordinárias poderiam, de certo modo, ser incluídas no que hoje se denominam receitas de capital, sendo constituídas de receitas de empréstimos a se confirmar, de alienações de bens móveis e imóveis cuja realização não estava ainda assegurada, de venda de terras devolutas, entre outras. Avalia-se que a inclusão de receitas extraordinárias no orçamento se destinava mais ao seu equilíbrio fiscal do que qualquer outra razão. Correspondiam, em média anual, a 12% da receita geral.

Os gráficos 2 e 2.A apresentam os dados referentes à composição em termos absolutos das rubricas da receita geral do Estado de Minas Gerais na República Velha (dados extraídos do Relatório da Secretaria de Finanças de 1954), e demonstram a predominância das receitas ordinárias na composição da arrecadação geral, ainda que em alguns exercícios fiscais a participação das receitas extraordinárias mostrou-se significativa. A evolução da participação relativa de cada componente na receita geral pode ser visualizada no gráfico 2.B.

É notável a correspondência entre a linha da receita tributária e a linha das receitas extraordinárias, que são praticamente espelhos uma da outra. Afinal, entre as receitas ordinárias, aquelas oriundas dos tributos tinham participação muito maior que as outras, superando 90% em alguns anos. Como o restante da receita geral era classificado como receitas extraordinárias, é natural que a participação desta receita crescesse (decescesse) nos períodos de queda (elevação) da participação da receita tributária.

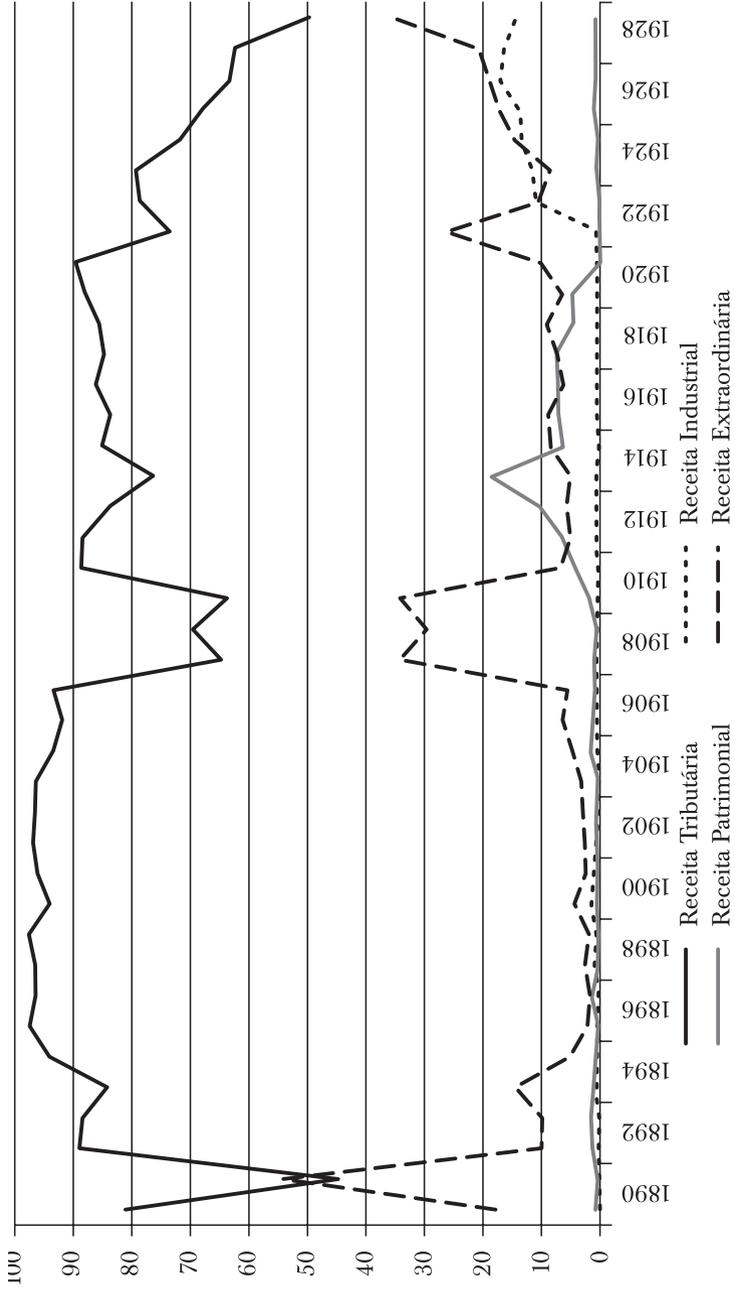
São destacáveis quatro picos na linha das receitas extraordinárias: *a*) no início do período republicano, em especial para o ano de 1891, seguido de tendência declinante até 1896, quando se abre fase de certa estabilidade a se estender até 1906; *b*) entre 1908 e 1910, seguido de nova fase de certa estabilidade ou crescimento não pronunciado, que se estende até 1920; *c*) em 1922, apesar de inserido em tendência de crescimento desde 1921, a se estender até o final da década; *d*) em 1929, com inflexão no sentido de aceleração do crescimento observável para a última década da República Velha. Para o primeiro pico aventa-se à hipótese de que a mudança de regime e a reorganização político-administrativa decorrente –bem como a instabilidade econômica e a crise financeira da primeira década republicana– sejam fatores decisivos (Prado, 1959, pp. 223-227). Para os outros três picos, propõem-se como hipótese a incidência de repercussões de crises do setor cafeeiro e as políticas de valorização, associadas à queda da arrecadação originária de impostos sobre as exportações de café (Furtado,

GRÁFICOS 2 E 2.A. RECEITAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (1890-1929).
VALORES EM CONTOS DE RÉIS



Fonte: elaboração com base em Minas Gerais (1954).

GRÁFICO 2.B. PARTICIPAÇÃO DAS RUBRICAS NA RECEITA GERAL
(1890-1929) EM PORCENTUAIS



Fonte: elaboração com base em Minas Gerais (1954).

1959, pp. 207-216). O crescimento da receita industrial a partir da década de 1920 estava fortemente associado a contrato celebrado em 1921 entre a União e o governo do Estado, que assumiu a administração da ferrovia Rede Sul Mineira, cabendo ao Tesouro Estadual metade da receita líquida gerada no tráfego da empresa (Batista, Barbosa e Godoy, 2012, p. 175).

Com a finalidade de aprofundar a análise da composição das diversas receitas do Estado de Minas Gerais, são contemplados agora orçamentos da receita para anos selecionados, considerados representativos de três épocas distintas da República Velha: início da década de 1890, que se caracterizou por elevada instabilidade política e econômica (Resende, 2003, pp. 104-112; Prado, 1959, pp. 223-229); meados da Primeira República, com o sistema político oligárquico em pleno vigor e auge do modelo econômico primário exportador (Resende, 2003, pp. 112-119; Prado, 1959, pp. 231-261), e final da década de 1920, crise do liberalismo oligárquico e de sistema econômico agroexportador (Ferreira e Pinto, 2003, pp. 403-411; Furtado, 1959, pp. 211-216).

A arrecadação tributária do Estado foi inicialmente definida pela Lei 16, de 19 de novembro de 1891, que além de estabelecer como competência estadual a cobrança de determinados impostos, taxas ou tarifas, dava ampla abertura para a instituição de novos tributos. Ou seja, podia se criar novos tributos pela simples inclusão na lei orçamentária, sem necessidade de nova consulta ao legislativo estadual.

O tabela 1 apresenta as receitas para o orçamento do exercício de 1893, conforme autorização contida na Lei 39, de 21 de julho de 1892 (*Collecção*, 1893, pp. 36-40). A previsão era de arrecadação total de nove mil e seiscentos e trinta e cinco contos e cento e sessenta mil réis. Como na estrutura de arrecadação do período imperial mineiro (Mendes, 2007, pp. 29-31), no início da República persistia em Minas Gerais o predomínio da arrecadação oriunda do comércio exterior (85.1% do total), em consonância com fenômeno universal nas estruturas tributárias das demais unidades regionais na Primeira República¹¹ e a se constituir em poderoso obstáculo à integração do mercado interno nacional (Lopreato, 2002, p. 17; Costa,

¹¹ Por comércio exterior deve-se entender o intercâmbio com outros países e também com outros estados da Federação. Portanto a contemplar impostos interestaduais. Os estados que não detinham um setor de mercado externo importante “sofriam dificuldades financeiras em razão da precária arrecadação. Essas unidades, em busca de maior poder de arrecadação, utilizaram-se dos impostos interestaduais para incrementar suas receitas, tributando: a) as operações de exportação de produtos para outros Estados; b) a circulação e trânsito de mercadorias nos seus territórios. [...] Em 1904, o Decreto-Lei 1.185 proibiu a cobrança dos impostos interestaduais, mas a base tributária estreita e a autonomia com que os Estados decidiam sobre as questões fiscais levaram o decreto a tornar-se *letra morta*. As receitas dos impostos interestaduais constituíam norma e representavam parcela importante da receita tributária de que os governos estaduais se valiam para atender aos gastos” (Lopreato, 2002, pp. 17-18).

1998, pp. 167-168). A rubrica que liderava a arrecadação era o *imposto sobre gêneros de exportação*, que representava 74.7% da renda total estimada. Em segundo lugar estava o *imposto sobre gêneros de consumo de fora do estado*, que representava 10.4% do total. Somados estes dois ao recolhimento do *imposto do selo* (7.5%) e do *selo de heranças e legados* (2.5%), tem-se quase 95% da receita estimada para aquele ano. Evidência de certa fragilidade do sistema tributário. Afinal, a concentração da receita em apenas quatro rubricas poderia resultar em fracasso na arrecadação, caso fatores econômicos ou de qualquer outra natureza levassem à redução nos fatos geradores de um ou mais desses tributos.

O tabela 2 relaciona a arrecadação prevista para o exercício de 1911, conforme autorização definida pela Lei 533, de 24 de setembro de 1910 (*Colleção*, 1911, pp. 23-37). Nas receitas orçamentárias para 1910, portanto em ponto intermediário da República Velha, podem ser observadas consideráveis alterações em relação ao início do período. As receitas subdividiam-se em *renda ordinária* e *renda extraordinária* e a participação relativa das diversas receitas estava algo diluída, não vigorando excessiva concentração em uma ou poucas rubricas. O *imposto de exportação*, embora permanecesse como o principal componente da receita, perfazia participação bem inferior a que apresentava no final do século XIX: 38.2% da renda total. A segunda maior participação relativa é a da cobrança da *sobretaxa do café* (cuja inclusão entre as rubricas da *renda extraordinária* denota seu caráter eventual), com 19.3% da receita total. Somada a participação destas duas rubricas à do *imposto sobre exportação de ouro e diamantes* (1.3%), verifica-se que o comércio exterior, apesar de em menor patamar, ainda era responsável por 58.9% da arrecadação do Estado.

O tabela 3 apresenta o detalhamento das receitas estimadas para o ano fiscal de 1929, conforme autorização contida na Lei 1.060, de 2 de outubro de 1928 (*Colleção*, 1929, pp. 101-108). Constatam-se evidentes aperfeiçoamentos na elaboração do orçamento, apresentado de forma mais estruturada e racionalizada. Reitera-se também a menor dependência da receita para com alguns poucos tributos, vigorando melhor distribuição da arrecadação orçamentária. As receitas se subdividiam em renda ordinária (81.2% da arrecadação) e renda extraordinária (18.8% da arrecadação).

A renda ordinária era composta pelos impostos (62%), rendas patrimoniais (1.3%) e rendas industriais (18%). O principal imposto era o de direitos de exportação, que, com a sobretaxa do café e o adicional sobre exportação de manganês, respondia por 31.6% de toda a arrecadação. Ou seja, o declínio da participação da arrecadação gerada pelo comércio exterior torna-se ainda mais evidente a essa altura da Primeira República. Destques também para o imposto territorial (5.5%) e o de indústrias e profissões (5%). As rendas patrimoniais eram de pouca relevância. Das rendas

TABELA 1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS APROVADAS
PELA LEI 39 DE 21 DE JULHO DE 1892. VALORES EM RÉIS

<i>Itens</i>	<i>Valores</i>	<i>Participação relativa (porcentagem)</i>
Imposto sobre gêneros de exportação	7 200 000\$000	74.73
Imposto sobre gêneros de consumo de fora do Estado	1 000 000\$000	10.38
Imposto de sello	720 000\$000	7.47
Impostos sobre contractos referentes a empresas privilegiadas, segundo as leis que tem vigorado sob núm. 3385 de 29 de junho de 1886, art. 6º parágrafo 1º, núm. 3569, de 25 de agosto de 1888, art. 4º e parágrafo 9 e núm. 3714, de 13 de agosto de 1989, art. 20º núm. 3714, de 13 de agosto de 1989, art. 20º	100 000\$000	1.04
Passagem por estradas de ferro particulares	100 000\$000	1.04
Multas por infracção de leis, regulamentos e contratos	15 000\$000	0.16
Sello de heranças e legados, inclusive 1% sobre transmissão em linha reta	240 000\$000	2.49
Cobrança de dívida activa	20 000\$000	0.21
Imposto sobre ouro	5 000\$000	0.05
Imposto de aferição do sal	60 000\$000	0.62
Renda extraordinária de juros de dinheiros depositados em bancos	80 000\$000	0.83
Renda da imprensa official	20 000\$000	0.21
Productos de vendas de terras devolutas do Estado	10 000\$000	0.1
Reposições e restituições	5 000\$000	0.05
Juros de quatro apólices	160\$000	0
Taxa de matrículas pagas pelos alunos do Gymnasio Mineiro e Escola de Pharmácia	60 000\$000	0.62
Total da receita orçamentária	9 635 160\$000	100

Fonte: Lei 39, art. 1, 21 de julho de 1892.

TABELA 2. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS APROVADAS PELA LEI 533,
DE 24 DE SETEMBRO DE 1910. VALORES EM RÉIS

<i>Art. 1º - A receita do Estado de Minas Gerais, para o exercício de 1911, fica orçada em 23.276.185\$996</i>	<i>Valores</i>	<i>Participação relativa (percentagem)</i>
I. Renda ordinária		
<i>a)</i> Impostos e taxas		
1. Imposto de exportação	8 900 000\$000	38.24
2. Idem de sello, custas judiciárias e emolumentos	700 000\$000	3.01
3. Novos e velhos direitos	700 000\$000	3.01
4. Transmissão inter-vivos, quota de 3% ao Estado	880 000\$000	3.78
5. Transmissão "causa mortis"	750 000\$000	3.22
6. Passagens em estradas de ferro	180 000\$000	0.77
7. Matrículas e anuidades em estabelecimentos oficiais de ensino e 25.000\$000 de pensões pagas a Assistência a Alienados	115 000\$000	0.49
8. Imposto sobre exportação de ouro e diamantes	300 000\$000	1.29
9. Imposto territorial	1 000 000\$000	4.3
10. Imposto de consumo de aguardente, bebidas alcoólicas, águas minerais artificiais e outras taxas de consumo	800 000\$000	3.44
11. Idem de indústrias e profissões	1 500 000\$000	6.44
12. Taxa adicional de 10% sobre Novos e Velhos Direitos / transmissão "causa mortis", passagens em estradas de ferro, indústrias e profissões e consumo de bebidas alcoólicas	393 000\$000	1.69
13. Cobrança da dívida activa orçamentária	650 000\$000	2.79
14. Quota de fiscalização por parte de empresas ou institutos fiscalizados pelo Governo	100 000\$000	0.43
15. Renda da Imprensa Official	76 000\$000	0.33
16. Renda dos terrenos diamantinos	20 000\$000	0.09
17. Renda de terras devolutas	20 000\$000	0.09

Art. 1º - A receita do Estado de Minas Gerais, para o exercício de 1911, fica orçada em 23.276.185\$996

	<i>Valores</i>	<i>Participação relativa (porcentagem)</i>
18. Juros de 23 apólices federais pertencentes ao Estado	1 150\$000	0
19. Rendas de águas minerais e feiras de gado	50 000\$000	0.21
20. Juros e amortizações dos empréstimos a Câmaras Municipais e empresas diversas, inclusive a de Juiz de Fora	448 435\$996	1.93
21. Arrendamento da Estrada de Ferro Bahia e Minas	40 000\$00	0.17
22. Juros de 32 apólices doadas ao Estado, destinadas a subvenções e prêmios	1 600\$000	0.01
23. Juros de dinheiros em Bancos	380 000\$000	1.63
24. Renda da Penitenciária	10 000\$000	0.04
25. Venda de vaccina anticarbunculosa e machinas agrícolas	150 000\$000	0.64
II. Renda Extraordinária		
1. Renda Eventual		
<i>a) Sobretaxa do café 4 500 000\$000; b) multas 150 000\$000 c) Imndemizações 100 000\$000, d) Renda do patrimônio 30 000\$000; e) Renda eventual de origens diversas, como sejam: receitas não escripturadas em exercicios anteriores, auxilios a municipalidades do Governo Federal, etc.: 150 000\$000.</i>		
2. Reposições e restituções	4 930 000\$000	21.18
3. Renda de fianças-crimes	180 000\$000	0.77
Total da receita orçamentária	1 000\$000	0
	23 276 185\$996	100

Fonte: Lei 533, art. 1, 24 de setembro de 1910.

industriais, ressalta a receita da Rede Sul Mineira (ferrovias), com 10.3% da receita total. Entre as rendas extraordinárias, a de maior destaque era a do imposto de defesa do café, que, sem explicação, não era incluído entre os demais impostos. Este item representou 8.6% da receita estimada para o exercício de 1929.

A Lei 1.060 previa também a realização de operações de crédito por antecipação de receitas. Operações que parecem justificáveis, se considerado que a arrecadação estadual era essencialmente ancorada na tributação de atividades primárias (notadamente a agropecuária) e, portanto, sujeitas à incidência de fatores sazonais. Enquanto no transcurso do ano fiscal as receitas apresentavam picos e vales, as despesas eram quase que lineares, a impor a mobilização de mecanismos para financiar os períodos de baixa arrecadação.

Comparadas as estruturas das receitas de Minas Gerais (1892, 1910 e 1928) constata-se, adicionalmente a diversificação das fontes de arrecadação e do declínio relativo das rendas originárias do comércio exterior, a vigência de mudança orientada pela modernização da estrutura tributária, ou na direção da progressiva incidência sobre a renda e a riqueza. Wilma Costa sublinhou o engessamento que as oligarquias regionais operaram na Constituição de 1891 e regulamentações posteriores, com o objetivo de repor “os bloqueios que impediam que a extração fiscal atingisse de forma direta a riqueza e a propriedade das elites agrário-exportadoras” (1998, pp. 166 e 169). Assim, as receitas alfandegárias persistiram no centro da arrecadação, acrescidas gradualmente de recursos originários de atividades de mercado interno, sobretudo aquelas associadas ao desenvolvimento urbano e a industrialização. Nestes termos, o caso de Minas Gerais representaria estágio relativamente mais avançado do progressivo esvaziamento da excessiva concentração da arrecadação sobre o comércio externo.

Entre as fontes de receita que cresceram em importância no transcurso da Primeira República, e que progressivamente reduziram a participação relativa da arrecadação sobre o comércio externo, destaca-se o imposto territorial. Segundo a Lei 282, de 18 de setembro de 1899, incluiu-se pela primeira vez o imposto territorial no Orçamento da Receita de Minas Gerais, com arrecadação projetada de 2 500 contos de réis, que correspondiam a segunda maior fonte de recursos fiscais. A criação do novo imposto implicava a redução da alíquota do imposto de exportação sobre o café, que passaria de 9 para 11%¹² (*Collecção*, 1900, pp. 44-51). Entretanto, a

¹² Certamente não era coincidência a criação do imposto territorial na conjuntura do final do século XIX e início do século XX, dada a crise do café e suas repercussões sobre a estrutura fiscal dos estados cafeeiros, por demais dependentes de receitas originárias do comércio exterior, como era o caso de Minas Gerais. Para além da conjuntura de crise do setor exportador, as evidências revelam propósito irreversível quanto à alteração da base tributária, como se pode depreender

TABELA 3. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS APROVADAS PELA LEI 1060, 2 DE OUTUBRO DE 1928, VALORES EM REIS

	Valores	Participação relativa (percentagem)
<i>Art. 2º - Para o mesmo exercício de 1929, a receita é orçada em cento e setenta e quatro mil, oitocentos e quinze contos e quinhentos mil reis (174.815.500\$000)</i>		
1º - Renda Ordinária		
1. IMPOSTOS		
1. Rendas de impostos diretos de exportação (Leis 16, 107, 208, 325, 362, 393, 421, 493, 596, 617, 705, 706, 709, 732, 745, 750, 775, 777, 799, 808, 809, 826, 841, 849 e 851):		
- Imposto <i>ad valorem</i> : 51 500 000\$000	55 300 000\$000	31.63
- Sobre-taxa do café: 3 000 000\$000		
- Adicional sobre exportação de manganês: 800 000\$000		
2. Imposto territorial (Leis 271, 646, 705, 746, 826, 851, 876)	9 640 000\$000	5.51
3. Imposto de indústrias e profissões (Leis 8, 16, 6 (add.), 418, 440, 469, 705, 740-A, 745, 794, 841, 851)	8 800 000\$000	5.03
4. Imposto de bebidas (Leis 393, 395, 440, 533, 740-A, 745 e 841)	6 000 000\$000	3.43
5. Imposto de transmissão inter-vivos (Art. 9, núm. 2 da Constituição Federal. Leis 16, 310, 461, 705, 790, 732, 740-A, 798.841, 849, 851)	7 650 000\$000	4.38
6. Imposto de Transmissão <i>causa-mortis</i> (Lei Geral de 8 de maio de 1833, Leis 16, 383, 461, 732)	3 300 000\$000	1.89
7. Imposto de novos e velhos direitos (Leis 567, de 1850, 39, de 1882, 246, 393, 578, 20, 740-A, 851)	3 000 000\$000	1.72
8. Imposto do selo: Leis 16, 160, 246, 282, 323, 452, 465, 471, 596, 601, 613, 705, 740-A, 772, 819, 861		
a) Sello adesivo e por verbas: 5 500 000\$000		
b) Sello de diversos: 1 000 000\$000		
c) Sello de águas minerais: 100 000\$000		
9. Imposto sobre passagens ferroviárias (Lei n.16)	6 600 000\$000	3.78
10. Imposto de estatística (Leis 356, 734, 468, 646, 705)	2 600 000\$000	1.49
	30 000\$000	0.02

11. Impostos adicionais:

- a) 10% adicionais sobre novos e velhos direitos, transmissão "causa-mortis", passagens em estradas de ferro, indústrias e profissões, consumo de bebidas alcoólicas, e transmissão "inter-vivos". Leis 311 e 393): 3 500 000\$000
 - b) Taxa de viação 2% (Leis 661, 664, 705, 1003): 2 000 000\$000
12. Imposto de feiras de gado (Leis 160, 246, 82, 465, 595, 613, 705, 740-A)

5 500 000\$000 3.15
30 000\$000 0.02

2. **RENDAS PATRIMONIAIS**

13. Arrendamento de terrenos diamantinos (Leis 146, 147, 245, 285, 387)
14. Arrendamento de próprios do estado (Leis de orçamento)
15. Dividendos de títulos e juros de apólices peertencentes ao Estado
(Leis de orçamento):

30 000\$000 0.02
200 000\$000 0.11
2 000 000\$000 1.14

3. **RENDAS INDUSTRIAIS**

16. Renda da Rede Sul Mineira (Leis de orçamento)
17. Renda da Estrada de Ferro Paracatu (Leis de orçamento)
18. Renda da Imprensa Official (Leis de orçamento)
- a) assinatura do Minas Geraes: 300 000\$000
 - b) publicações pagas: 100 000\$000
 - c) Produção do estabelecimento: 2 100 000\$000
19. Renda dos estabelecimentos do Estado (Leis de orçamento)

18 000 000\$000 10.3
150 000\$000 0.09

2 500 000\$000 1.43

- a) estabelecimentos de ensino: 400 000\$000
- b) estabelecimentos agrícolas: 95 500\$000
- c) estabelecimentos de assistência: 200 000\$000
- d) estâncias hydro-mineraes: 1 400 000\$000

2 095 500 \$000 1.2

20. Rendas de Loteria (Leis de orçamento)

- a) contribuições fixas: 300 000\$000
- b) quota de 60% dos lucros: 2 000 000\$000

2 300 000\$000 1.32

21. Renda do serviço de electricidade da Capital (Leis de orçamento)

5 500 000\$000 3.15

800 000\$000 0.46

142 025 500\$000

Art. 2.º - Para o mesmo exercício de 1929, a receita é orçada em cento e setenta e quatro mil, oitocentos e quinze contos e quinhentos mil reis (174.815.500\$000)

*Participação relativa
(percentagem)*

	Valores	Participação relativa (percentagem)
2º - Renda Extraordinária		
23. Empréstimos diversos (Leis 546, 784, 881, 909)		
<i>a)</i> Juros de empréstimos municipais: 2 900 000\$000	3 050 000\$000	1.74
<i>b)</i> Juros e amortizações de emp. divs.: 150 000\$000	3 000 000\$000	1.72
24. Juros de depósitos em bancos (Leis de orçamento)	600 000\$000	0.34
25. Venda de machinas agrícolas, sementes, vaccinas e materiais (Leis de orçamento)	500 000\$000	0.29
26. Venda de terras, lotes coloniaes e próprios do Estado (Leis de orçamento)	200 000\$000	0.11
27. Quotas de fiscalização (Leis de orçamento)		
28. Cobrança da dívida activa (Leis 295, 293, 358, 429, 481, 482, 579, 606, 638, 666, 585, 689, 717, 735, 763, 815, 827, 842):		
<i>a)</i> orçamentária: 2 200 000\$000		
<i>b)</i> Garantia de juros: 370 000\$000	2 570 000\$000	1.47
29. Reposições (Leis de orçamento)	600 000\$000	0.34
30. Indemnizações (Leis da aprovação de contas)	800 000\$000	0.46
31. Multas (Diversas leis e regulamentos)	800 000\$000	0.46
32. Emolumentos policiaes (Leis de orçamento)	200 000\$000	0.11
33. Taxa de censura policial	100 000\$000	0.06
34. Contribuição dos municípios para a Guarda Civil (Leis de Orçamento)	170 000\$000	0.1
35. Fundo Escolar	1 200 000\$000	0.69
36. Entradas de diversas origens (Leis de orçamento)	4 000 000\$000	2.29
37. Imposto de "Defesa do Cafe" (Leis de orçamento)	15 000 000\$000	8.58
Total da receita orçamentária	174 815 500\$000	100

Fonte: Lei 1060, art. 2, 2 de outubro de 1928.

implantação do novo imposto demoraria algum tempo, tendo em vista que o Congresso Mineiro posteriormente “alterou a taxa e modificou a incidência do imposto”, com substantiva redução na projeção da arrecadação. Arrecadação que se efetivou pela primeira vez no exercício fiscal de 1901, quando “o producto do imposto territorial attingiu a 964:241\$416”, superando a projeção orçamentária de 950 contos de réis (*Mensagem*, 1902, pp. 47-48).

Ao pioneirismo do estado de Minas Gerais na criação e na efetiva implantação do imposto territorial no Brasil,¹³ seguiu-se à consolidação do novo tributo, pelo que se pode depreender do desempenho de sua arrecadação nas primeiras décadas do século XX.¹⁴ Com certa estabilidade dos valores arrecadados entre 1901 e 1914, quando flutuaram entre, aproximadamente, 800 e 1 000 contos de réis, a exação do imposto territorial conheceu forte movimento de expansão entre 1915 e 1929, quando passou de, aproximadamente, 1 400 para 10 800 contos de réis. Em termos relativos, o imposto territorial flutuou entre, aproximadamente, 4 a 9% da receita tributária do estado, média de 6.5%, e tendência de expressivo crescimento no último quinquênio da República Velha –de 6.8% em 1926 para 9.3% em 1929 (Minas Gerais, 1954).¹⁵ Em estudo encomendado pelo governo

da *tese* número 57, do Congresso Agrícola, Industrial e Comercial de Minas Gerais, realizado em 1903: “Uma vez aceito o imposto territorial como base do sistema tributário mineiro, convém a adoção de um regime mais ou menos modelado pela Lei de Torrens, para o fim de mobilizar a riqueza territorial imóvel?”. A resposta consta da primeira conclusão apresentada pela Comissão Fundamental do Congresso: “1. Convém que o imposto de exportação sobre o café seja lenta e progressivamente substituído pelo imposto territorial” (Minas Gerais, 1981, p. 127).

¹³ Pioneirismo que diverge de atribuição comum na historiografia quanto à precedência ou mesmo originalidade do Rio Grande do Sul em estabelecer o imposto territorial na República Velha (Costa, 1998, p. 168).

¹⁴ A implantação do imposto territorial em Minas Gerais conheceu forte oposição por parte dos grandes proprietários, que se organizaram no legislativo e em dois congressos de produtores agrícolas, com o objetivo de reduzir ao máximo o impacto tributário da nova imposição (Wirth, 1982, pp. 176-178).

¹⁵ Luiz Roberto Targa (2008) atribuiu exclusividade ao Rio Grande do Sul na efetiva implantação do imposto territorial, combinada com reestruturação fiscal que reduziria a dependência do Estado com relação ao imposto sobre exportações, bem como afirmou que apenas nessa unidade da Federação “este imposto produziu receitas importantes para os cofres públicos” (pp. 5 e 13). O cotejo dos valores da arrecadação do imposto territorial (IT) e de seu peso relativo entre Minas Gerais (MG) e o Rio Grande do Sul (RS) não confirmam as conclusões do autor. Entre 1904 e 1910 o RS arrecadou 11 504 contos de réis com o IT, média anual de 1 643, e a representar 15.5% da arrecadação tributária no período, enquanto MG arrecadou 6 138 contos de réis com o IT, média anual de 877, e a representar 5.8% da arrecadação tributária no período. Entre 1911 e 1920 o RS arrecadou 29 962 contos de réis com o IT, média anual de 2 996, e a representar 15.6% da arrecadação tributária no período, enquanto MG arrecadou 14 602 contos de réis com o IT, média anual de 1 460, e a representar 4.6% da arrecadação tributária no período. Entre 1921 e 1929 o RS arrecadou 55 946 contos de réis com o IT, média anual de 6 216, e a representar 11.1% da arrecadação tributária no período, enquanto MG arrecadou 58 353 contos de réis com o IT, média anual de 6 484, e a representar 7.3% da arrecadação tributária no período. Portanto, na última década da República Velha a arrecadação em termos absolutos do IT em MG ultrapassou a do RS,

estadual e publicado em 1931, João Pandiá Calógeras (1931) apresentou “sugestões” para a reforma tributária de Minas, estruturada em forte redução dos impostos de exportação compensada por pronunciado aumento do imposto territorial. A proposta do eminente engenheiro e político parece ter se efetivado nos anos seguintes, com o substancial crescimento da arrecadação do imposto territorial e a correspondente ampliação de sua participação relativa na receita tributária do estado. Na década de 1930, o imposto territorial respondeu, em média anual, por 13.1% da receita tributária, contra 7.9% na década de 1920. A arrecadação média anual do imposto territorial na década de 1930 ultrapassou 18 000 contos de réis, contra menos de 7 000 contos de réis na década de 1920.

Por fim, propõe-se a hipótese de correlação entre a diversificação da estrutura da receita e a diversificação da economia de Minas Gerais no transcurso da República Velha. Ainda que o setor de mercado externo do estado tenha apresentado crescimento constante no período, sobretudo por meio da expansão cafeeira, verificou-se diversificação no sentido do crescimento mais do que proporcional do setor de mercado interno.¹⁶

Estrutura do orçamento da despesa

As despesas previstas em orçamento foram classificadas em sete grupos, de acordo com a natureza e/ou destinação. O serviço da dívida compreendia os gastos orçados para pagamento de amortizações, juros e encargos da dívida fundada interna e externa. A administração superior incluía as despesas da administração superior do Estado, a saber: subsídios e representação do presidente e vice-presidente do Estado, despesas de gabinete, custeio dos palácios, pessoal de apoio da Secretaria do Interior, subsídios e ajuda de custo de senadores e deputados, custeio da Câmara e do Senado, Magistratura e Justiça e Promotoria Pública do Estado, inclusive custeio. As obras públicas correspondiam a valores consignados em orçamento especificamente com essa finalidade, a abranger não só a rubrica do mesmo nome, mas outras consideradas da mesma natureza (como as estradas de rodagem). As subvenções e garantias de juros a estradas de ferro eram es-

com importante recuo do peso relativo do IT na receita tributária do RS e considerável avanço em MG. São indicadores do quanto à consolidação de uma matriz tributária moderna, que guardava certo caráter progressivo, encontraria resistência por parte dos proprietários fundiários no estado do Rio Grande do Sul, pioneiro na redução substantiva da dependência do imposto sobre exportações, bem como do quanto seria demorada a consolidação de estrutura fiscal diversificada no estado de Minas Gerais, precursor na implantação do imposto territorial (Targa, 2008, p. 18; Minas Gerais, 1954).

¹⁶ A tendência de diversificação da economia de Minas Gerais na República Velha foi ressaltada por Martins Filho (2009, pp. 35, 40, 60, 92).

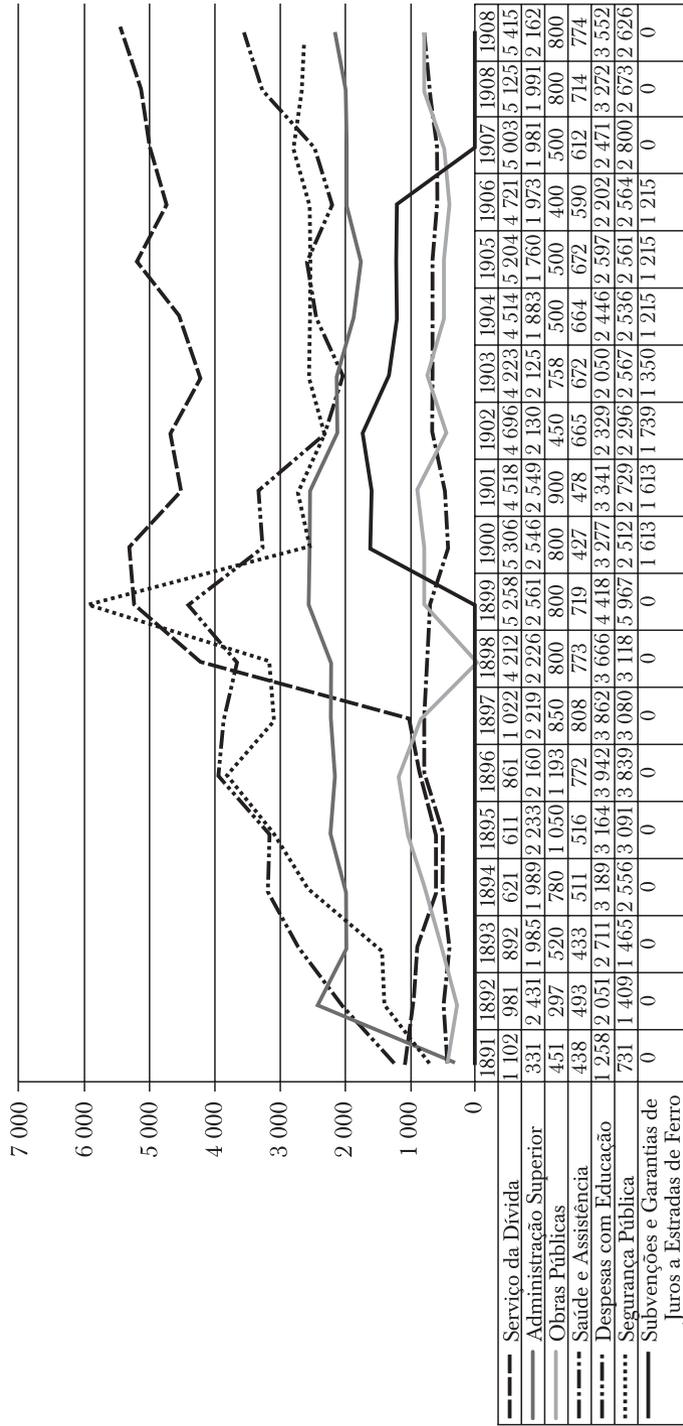
pecíficas para os gastos com a expansão ferroviária na forma de subsídios públicos. A saúde e assistência abarcavam as verbas para sustento, vestuário e curativos dos presos pobres, socorros públicos (inclusive Diretoria de Higiene), assistência a alienados e subvenções diversas destinadas a abrigos, asilos, hospitais, santas casas, entre outras. O Estado não alocava em orçamento verba destinada a ações de saúde, já que nem sequer existia órgão específico para execução de políticas públicas. A proposta orçamentária para 1923 faz menção a Diretorias e Delegacias Regionais de Higiene. As despesas com educação compreendiam os gastos diretos relacionados com o ensino público, incluindo pessoal, custeio e investimentos, fornecimento de material escolar, livros, mobiliário e subvenções a instituições privadas de ensino. A segurança pública agrupava todas as dotações orçamentárias relacionadas à segurança, tais como gastos com a força pública –incluindo pessoal militar, custeio, manutenção e investimentos–, delegacias de polícia, cadeias públicas, penitenciárias, guarda civil da capital.

Os gráficos 3 e 3.A apresentam a distribuição, em milhares de contos de réis, dos valores das despesas orçadas. Observa-se tendência geral de crescimento progressivo para todos os grupos de despesa até o início da década de 1920, quando se observa aceleração no incremento. Essa evolução pode ser explicada não apenas pelo crescimento das receitas, conforme observado anteriormente, mas também pela melhoria da técnica na elaboração das propostas orçamentárias, que passam a incluir e classificar com maior abrangência tanto as receitas quanto as despesas.

O gráfico 3.B faculta a observação da evolução da participação relativa por agrupamento de despesa orçamentária. O serviço da dívida será objeto de análise no próximo tópico. A administração superior apresentou tendência de progressiva queda da participação relativa, de destacada posição no início do período (mais de 20% no começo da década de 1890) para posição pouco relevante no final da Primeira República (em torno de 5% da despesa), conquanto não apresentou tendência de queda nominal de valores, que, ao contrário, conhecem importante inflexão de alta na década de 1920 (ver gráficos 3 e 3.A.). Segundo dados apresentados por Mendes (2007, pp. 37-39), a participação relativa das despesas administrativas não só apresentou muito maior importância no império comparado com a República Velha, como ainda mostrou leve tendência ascendente no transcurso do período imperial.

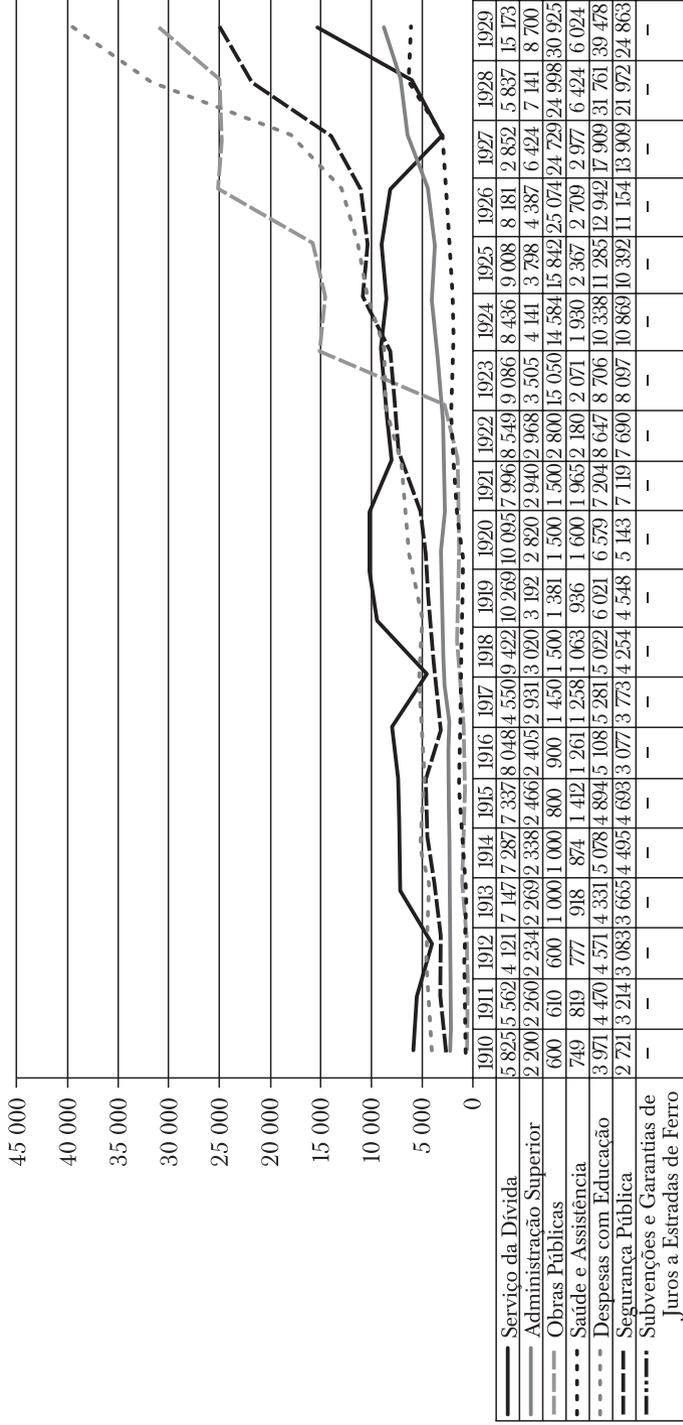
Nas três primeiras décadas da República Velha, os investimentos em obras públicas eram pequenos se comparados aos das demais despesas. A política do Estado reservava ao setor privado a maior parte dos investimentos diretos, principalmente em infraestrutura de transportes, ainda que comumente sob fortes subsídios dos governos dos estados e da União.

GRÁFICO 3. COMPOSIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA EM MINAS GERAIS (1891-1909)
VALORES EM MILHARES DE CONTOS DE RÉIS



Fonte: elaboração com base em Leis Orçamentárias. *Collecção* (varios años).

GRÁFICO 3A. COMPOSIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA EM MINAS GERAIS (1910-1929)
VALORES EM MILHARES DE CONTOS DE RÉIS



Fonte: elaboração com base em Leis Orçamentárias. *Collecção* (varios años).

Em 1916 foi registrada a primeira alocação orçamentária para construção de rodovias. Somente a partir de 1923, com a Rede Sul Mineira de Viação e a Estrada de Ferro Paracatu, se constata uma mais efetiva participação direta do Estado em obras de infraestrutura, inclusive a alçar esta rubrica na década de 1920 à posição de mais importante no quadro das despesas. Para o conjunto do período imperial, segundo dados de Barbosa, Godoy e Mendes (2011, pp. 247-248), a participação dos gastos em obras públicas se mostrou bem mais relevante que para o conjunto do período da Primeira República, ainda que mostrasse tendência ao declínio no primeiro caso e tendência ascensional no segundo.

As subvenções e garantias de juros a estradas de ferro vigoraram nos orçamentos apenas durante um curto período de tempo (1900-1906), sem que se possa estabelecer a forma como esses subsídios foram escriturados nos períodos anteriores e posteriores da República Velha, posto que é contínua a vigência dessas formas de subvenção desde as últimas décadas do século XIX e persistiu, ainda que com redução progressiva, durante as primeiras décadas do século XX (Acioli, 2007, pp. 7-35). No império, essa modalidade de despesa não foi registrada de forma específica na escrituração financeira dos orçamentos e na execução orçamentária do governo provincial (Barbosa, Godoy e Mendes, 2011, pp. 249-250).

Saúde e assistência não constituíam prioridade governamental. Os gastos apresentaram comportamento praticamente linear durante toda a Primeira República, nunca superando 5% da despesa total, excetuados os primeiros anos do período. Praticamente não se investia em unidades próprias de saúde, em programas de prevenção e saneamento, destinando-se os recursos a auxílios e subsídios a instituições privadas. Somente quase ao final do período foram criadas unidades próprias de saúde, bem como a Diretoria de Saúde Pública, vinculada à Secretaria de Segurança e Assistência. Em 1928, além desta diretoria, existiam dotações orçamentárias para o Hospital Central de Barbacena, para o Manicômio Judiciário e para o Instituto Raul Soares –entidades especializadas em doenças mentais. No período imperial, as despesas com saúde também nunca ganharam projeção relativa (Mendes, 2007, p. 37).

As despesas com educação sempre mereceram atenção especial dos governantes mineiros da República Velha. Observa-se que razoável parcela do orçamento era comprometida com a educação, cujos gastos se mantiveram tendencialmente constantes durante o período, sempre entre os três grupos de despesas com maior participação relativa. Além de sua política própria de investimentos no setor, o governo estadual também contribuía com subsídios a instituições privadas e com convênios com municípios. Ao final do período, o governo participava em todos os níveis da educação: ensino primário, ensino secundário, ensino superior, ensi-

no normal, ensino artístico e ensino profissional. Dados apresentados por Mendes (2007, pp. 37-39) indicam que não só a participação dos gastos em educação foi frequentemente maior no império que na república, como tendia a crescer.

O dispêndio orçamentário com o setor de segurança pública era considerável, sendo superado apenas pelos gastos com educação. A participação relativa no total das despesas também era bastante uniforme no tempo, com picos em anos em que se incorporavam novos batalhões ou se construía novas unidades militares. Entretanto, segundo dados apresentados por Mendes (2011, pp. 37-39), a participação dessas despesas no império tendeu a superar a dos gastos da mesma natureza realizados na República Velha.

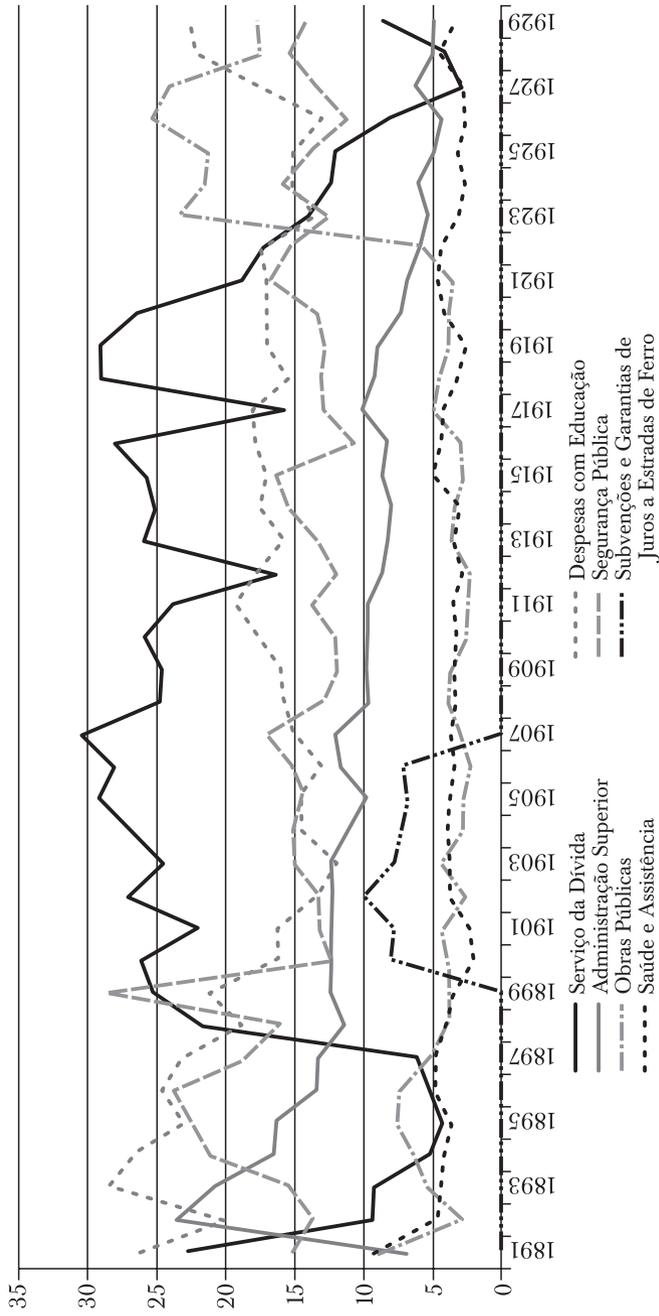
No excessivo peso do serviço da dívida na República Velha, o principal grupo de despesas na maior parte do período, está a explicação para a participação relativa mais expressiva no império dos demais grandes grupos de despesas (administração, obras públicas, educação e segurança).

A dívida pública e o serviço da dívida

Objetiva-se agora dimensionar o peso do serviço da dívida pública sobre as finanças estaduais. Na ausência de relatórios precisos sobre a execução orçamentária, foram considerados os dados orçamentários. Os estoques de dívida fundada foram extraídos, quando disponíveis, dos relatórios enviados ao poder legislativo, sendo que nos casos de indisponibilidade ou inconsistência dessa informação quanto à sua exaço, optou-se pela notação n. d. (não disponível). Preferiu-se também considerar os saldos devedores na moeda original, visto que estes quase nunca eram convertidos em réis, e também por não disponíveis nos Relatórios as taxas cambiais para conversão. O tabela 4 apresenta os estoques de dívida fundada e as dotações orçamentárias necessárias ao atendimento do serviço da dívida a cada exercício.

Observa-se, de modo geral, um elevado comprometimento das despesas públicas do Estado de Minas Gerais com o serviço da dívida (tabela 4 e gráfico 4). Na República Velha, o serviço da dívida anual foi, em média, de 5 617 125\$000, e correspondeu, também em média, a 19% da despesa total

GRÁFICO 3B. COMPOSIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA EM MINAS GERAIS (1891-1929)
VALORES EM PORCENTUAIS



Fonte: elaboração com base em Leis Orçamentárias. *Collection* (varios años).

TABELA 4. SERVIÇO DA DÍVIDA X DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Ano	Dívida fundada		Serviço da dívida (juros e amortizações)	Despesa total (em contos de réis)	Serviço da dívida/ despesa total (porcentagem)
	Interna (em contos de réis)	Externa (ver indicado)			
1891	10 442 029	n.d.	1 101 860	4 825 727	22.83
1892	16 358 000	n.d.	981 480	10 325 868	9.51
1893	10 358 000	n.d.	892 350	9 525 028	9.37
1894	n.d.	n.d.	621 480	12 000 099	5.18
1895	14 358 200	n.d.	610 860	13 747 800	4.44
1896	15 893 582	n.d.	860 860	16 057 817	5.36
1897	18 193 000	n.d.	1 021 660	16 646 200	6.14
1898	18 193 000	n.d.	4 212 327	19 529 379	21.57
1899	17 749 000	Fr 46.125.000	5 258 034	20 797 575	25.28
1900	30 753 200	Fr 46.125.000	5 306 459	20 232 803	26.23
1901	30 753 200	Fr 50.959.960	4 517 510	20 580 596	21.95
1902	n.d.	n.d.	4 695 974	17 303 466	27.14
1903	31 296 300	Fr. 58.345.500	4 222 665	17 282 946	24.43
1904	31 296 300	Fr. 58.345.500 + £37.100	4 513 665	16 798 378	26.87
1905	32 644 700	Fr 57.035.500 + £ 28.600	5 203 751	17 773 069	29.28
1906	38 473 700	Fr 55.608.000 + £ 21.000	4 720 852	16 815 217	28.07
1907	38 473 700	Fr.54.215.00 +£ 12.000	5 003 277	16 387 060	30.53
1908	46 220 875	Fr. 52.694.500	5 125 445	20 730 317	24.72
1909	46 035 200	Fr. 76.101.000	5 414 874	22 046 891	24.56
1910	n.d.	n.d.	5 824 958	22 552 615	25.83
1911	50 141 200	Fr. 99.600.000	5 562 060	23 266 594	23.91
1912	50 141 200	Fr. 170.000.000	4 120 910	25 633 189	16.08
1913	52 641 200	Fr. 170.000.000	7 147 060	27 450 957	26.04

Ano	Dívida fundada				Serviço da dívida (juros e amortizações)	Despesa total (em contos de réis)	Serviço da dívida/ despesa total (percentagem)
	Interna (em contos de réis)	Externa (ver indicado)					
1914	53 641 200	Fr. 170.000.000			7 287 060	28 963 651	25.16
1915	53 641 200	Fr 170.000.000			7 337 000	28 512 026	25.73
1916	53 641 200	Fr 170.000.000			8 048 282	28 656 497	28.09
1917 ^a	60 141 200	116,321,340			4 549 506	29 197 032	15.58
1918	60 141 200	Fr. 187.089.000			9 422 495	32 512 709	28.98
1919	60 141 200	n.d.			10 268 610	35 312 997	29.08
1920	60 141 200	n.d.			10 095 499	38 373 050	26.31
1921	60 141 200	Fr. 134.672.500			7 996 497	42 408 147	18.86
1922	60 141 200	Fr. 132.924.250			8 549 469	49 421 214	17.30
1923	58 988 600	Fr. 131.227.000			9 085 751	64 541 484	14.08
1924	58 368 800	Fr. 129.491.250			8 436 145	68 314 134	12.35
1925	57 715 200	Fr 130.199,750			9 008 147	74 781 981	12.05
1926	55 560 400	Fr 125.916.250			8 181 330	98 983 329	8.27
1927	57 001 600	Fr 125.916.250 + £ 87.000			2 851 580	102 840 881	2.77
1928	78 550 000	Fr 212.916.250			5 837 090	142 738 552	4.09
1929	79 550 400	Fr 113.980.000 + £ 10.273.900			15 173 052	174 786 105	8.68

^a No exercício de 1917, a Dívida Externa Fundada é apresentada apenas em réis.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios de Presidentes de Estado ao poder legislativo e leis orçamentárias.

anual.¹⁷ Em 1907 essa participação atingiu o pico de 30.5%.¹⁸ As evidências são de largo predomínio da origem francesa dos empréstimos.¹⁹

Avalia-se que as estimativas para o serviço da dívida levavam em conta não apenas a dívida fundada, mas também as operações de crédito por antecipação de receita. Como ressaltado anteriormente, as rendas públicas eram altamente dependentes da tributação de produtos primários, geralmente agrícolas e, portanto, bastante sazonais. Por outro lado, as despesas eram lineares, com compromissos mensais, daí a necessidade de se captar recursos de curto prazo.

Conquanto o crescimento em termos absolutos da dívida apresente inequívoca tendência ascendente no período, com oscilação na década de 1920 e crescimento vertiginoso em 1929, a participação relativa do serviço da dívida na despesa total (ver gráfico 3.B), após ter se mantido em níveis elevados nas décadas intermediárias, ou entre 1900 e 1920, mostrou tendência declinante na última década da Primeira República, retomando níveis similares ao da primeira década do período. Essa evolução do peso relativo do serviço da dívida estadual parece se explicar pela combinação dos seguintes fatores: *a*) o crescimento absoluto do serviço da dívida não encontrou correspondente crescimento da receita total entre a primeira e a segunda década da República Velha, com a conseqüente forte expansão relativa dessa rubrica na despesa total e sua manutenção em níveis altos na segunda e terceira décadas; *b*) ao contrário, na última década da República Velha, à forte ascensão da dívida em termos absolutos correspondeu crescimento muito mais do que proporcional da receita total estadual, com a correspondente declinante participação relativa dessa rubrica na despesa

¹⁷ Wirth avaliou nos mesmos termos a evolução do serviço da dívida, que “era, em média, 20% do orçamento real entre 1897 e 1923” (1982, p. 288).

¹⁸ Costa e Deos (2002, p. 24) ressaltaram o caráter estrutural do endividamento brasileiro, por meio de empréstimos no exterior desde o início do período imperial, “em condições extremamente onerosas para o país, raramente articulados a um projeto de desenvolvimento econômico”, e a sustentar círculo vicioso de expansão da dívida, ante os crescentes compromissos de pagamentos de juros e amortizações, que engendravam a necessidade de novos empréstimos.

¹⁹ Minas Gerais foi o segundo governo estadual a captar empréstimo externo na República Velha, cabendo ao Espírito Santo a primeira iniciativa. O governo mineiro “contratou, em 12 de outubro de 1896, a soma de 65 milhões de francos (68 800 contos de réis) junto ao Banque de Paris et des Pays Bas. O valor líquido do empréstimo (cerca de 53 600 contos de réis) correspondeu a 2.8 vezes o valor da receita estadual arrecada durante o ano”. Entre 1894, ano do primeiro empréstimo externo de governo estadual, e 1913, às vésperas da primeira guerra mundial, que promoveu a retração dos fluxos internacionais de capitais, foram contratados 31 empréstimos externos pelos estados brasileiros, sendo que Minas Gerais respondeu por cinco operações de crédito externo. Os empréstimos mineiros no período totalizaram 188.286 contos de réis, ou 25.7% do volume de recursos captados no exterior pelos governos estaduais. No pós-Guerra, entre 1919 e 1931, foram contratados 37 empréstimos externos pelos estados brasileiros, sendo que Minas Gerais respondeu por três operações de crédito externo. Os empréstimos mineiros no pós-guerra totalizaram 208 652 contos de réis, ou 6.9% do volume de recursos captados no exterior pelos governos estaduais (Maia e Saraiva, 2012, pp. 112, 116-118 e 122-127).

total. Adicionalmente é sugestiva a influência da curva da participação relativa dos empréstimos estaduais e municipais no período, que passam de cerca de 4% do endividamento externo total do Brasil em 1895 para cerca de 30% em 1930 (Abreu, 1999, p. 2),²⁰ sendo que entre 1927 e 1931 o serviço da dívida (*flutuante e consolidada*) representava, em média, 19.7% da despesa das municipalidades mineiras (Minas Gerais, 1937, p. 277).

Entre o equilíbrio orçamentário e o desenvolvimento

Nos seguintes termos Iglésias sintetizou o comportamento dos homens públicos mineiros da Primeira República em relação às finanças:

A situação financeira do Estado atesta a relativa estagnação e a falta de dinamismo de seus administradores. Minas tende mais que outras unidades ao equilíbrio orçamentário –miragem da época; é tímida nos gastos, parca em investimentos; tem horror a empréstimos, internos ou externos, como é da natureza dos cautelosos, evitando como temerárias as iniciativas de endividamento (Iglésias, 1982, p. 132).

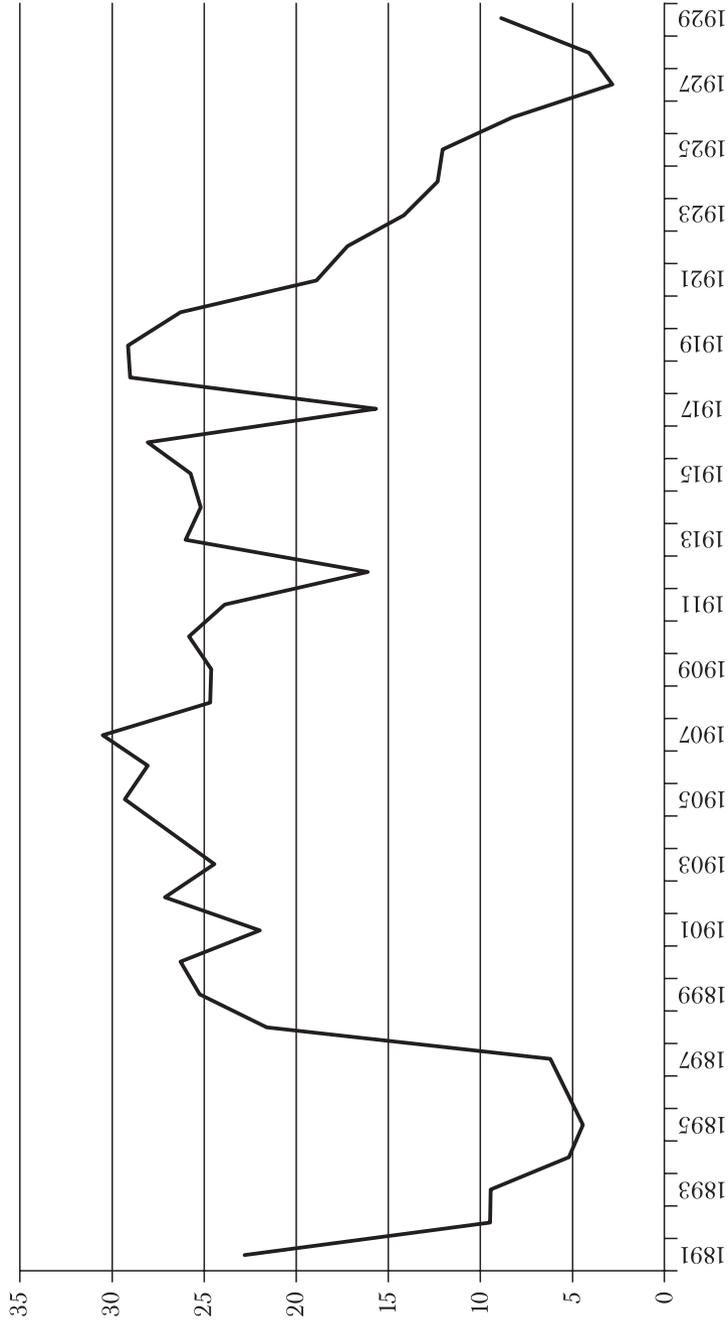
De fato, nos relatórios dos presidentes do Estado, em especial na primeira metade da República Velha, são frequentes as manifestações explícitas da preocupação com o equilíbrio orçamentário. Longos trechos são dedicados somente à discussão da situação financeira de Minas Gerais e, frequentemente, constata-se a ausência de políticas voltadas à promoção do desenvolvimento. Entretanto, desde o início do século XX, despontam discursos em que se combina a tradicional preocupação com o equilíbrio orçamentário e o problema do desenvolvimento econômico regional. Como se constata no Relatório do presidente Francisco Sales em 1904:²¹

Si merecerem vosso acolhimento os alvitres lembrados e vos parecer acertado completal-os com outras medidas inspiradas pelo vosso patriotismo, certo conseguir-se-á o restabelecimento do equilibrio financeiro do Estado, ainda que com sacrificio dos serviços publicos [...] *Não se* comprehende o abandono pelos poderes publicos das actividades productoras, da agricultura e da industria, quando é da

²⁰ Segundos os dados do Repertório Estatístico do Brasil (IBGE, 1941, p. 132), em 1930 a dívida externa consolidada dos estados e municípios representava 44.3% da dívida externa total do Brasil, respondendo os estados por 34.2% e os municípios por 10.1 por cento.

²¹ Realizado em 1903, no governo de Francisco Sales e presidido por João Pinheiro, o Congresso Agrícola, Industrial e Comercial é considerado marco da emergência do desenvolvimento regional politicamente orientado em Minas Gerais. Sobre o Congresso ver Dulci (1999, pp. 43-48).

GRÁFICO 4. PARTICIPAÇÃO DO SERVIÇO DA DÍVIDA NA DESPESA TOTAL
(1891-1929) VALORES EM PORCENTUAIS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios de Presidentes de Estado ao poder legislativo e leis orçamentárias.

produção que o Estado recebe os maiores recursos para custear os serviços públicos, satisfazer seus compromissos e manter seu crédito (*Mensagem*, 1904. pp. 10-11).

De qualquer modo, com o transcorrer dos anos, as políticas do governo voltadas para o desenvolvimento crescem relativamente à constante preocupação com o equilíbrio orçamentário. Em 1915, no Relatório do então presidente Delfim Moreira, asseverava-se a necessidade de medidas financeiras combinadas com a promoção do desenvolvimento como caminho para a solução da crise econômica do Estado:

Do que precisamos é de ação desassomburada, prompta e eficaz, sem mais discussões, para se afastar e se vencer a premência do momento. A esse resultado só podemos chegar: 1º. Pelos grandes cortes nas despesas públicas; 2º. Pelo equilíbrio effectivo e real dos orçamentos; 3º. Pelo desenvolvimento e expansão das fontes da produção e da receita; 4º. Pela rigorosa satisfação dos compromissos assumidos e conseguinte elevação do crédito publico (*Mensagem*, 1915. p. 10-11).

Segundo os dados recolhidos, há evidências que podem esclarecer sobre a mudança de atitude dos governantes mineiros com relação às políticas de desenvolvimento, ou sobre a tendência de crescente incorporação de prioridades de caráter desenvolvimentista.²² No período, a evolução do gasto em obras públicas –comumente concentradas em investimentos em infraestrutura– é indicador do lugar do desenvolvimento econômico nas políticas de governo. Como se afirmou, as leis orçamentárias indicam que os gastos em obras públicas foram pequenos na maior parte da República Velha, tendo correspondido, em média, a 7.3% da despesa total anual estimada entre 1891 e 1929. Mesmo pelos Relatórios, é perceptível que a falta de recursos alocados na verba de obras públicas chamava a atenção dos presidentes. No Relatório de 1900, por exemplo, Silviano Brandão qualifica como “exígua” e “insuficiente” a verba para essa rubrica.

Pelo que se constata, os dados parecem corroborar as afirmações de Iglésias (1982), não fosse, ao menos, por mudança no final da Primeira República, quando entre 1923 e 1930 os gastos em obras públicas cresceram exponencialmente, tendo correspondido a uma média de 21.5% da despesa total anual estimada (ver gráfico 3.B).

A Diretoria de Viação, Obras Públicas e Indústria recebia verbas destinadas não só à rubrica de obras públicas, mas também às estradas de rodagem, estradas de ferro, navegação fluvial, entre outros. A Diretoria

²² Políticas de corte desenvolvimentista em Minas Gerais na República Velha foram analisadas por diversos autores, com destaque para Paula (2004, pp. 273-281), Dulci (2005, pp. 114-133) e Barbosa (2012, pp. 72-106).

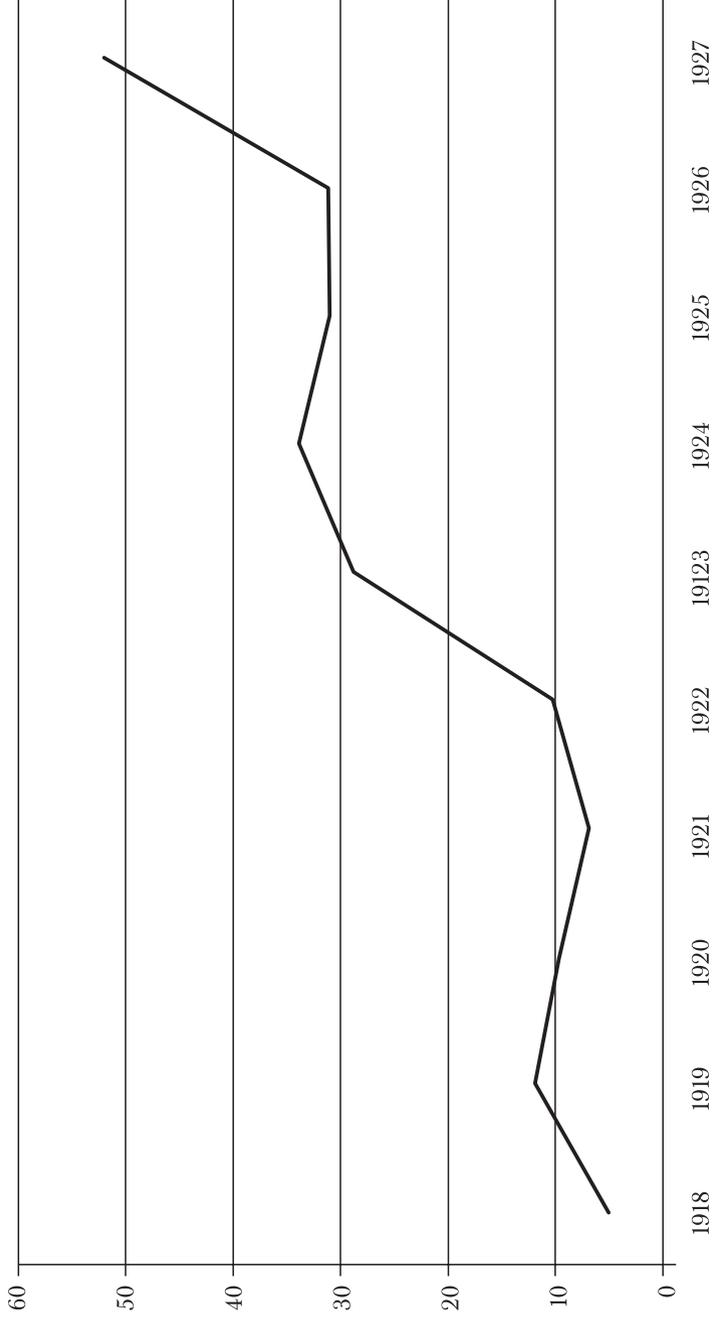
nasceu como um dos dois órgãos resultantes da divisão da Diretoria Geral de Agricultura, Viação e Indústria, em 1907, e vinculou-se à Secretaria das Finanças até 1910, quando foi incorporada à recém-criada Secretaria da Agricultura (Martins, 1995). Diferentemente do grupo de despesas obras públicas, a participação das despesas da Diretoria de Viação, Obras Públicas e Indústria nas despesas totais do Estado mostrou tendência ao crescimento a partir de, pelo menos, 1918, com grande salto entre 1922-1923 e entre 1926-1927. Os dados do gráfico 5 foram recolhidos em *Relatório do Secretario da Agricultura*, no final da década de 1920 (Minas Gerais, 1928).

Levando-se em conta que as verbas da Diretoria também eram destinadas para outras modalidades de dispêndios relacionados com políticas de promoção do desenvolvimento –portanto para além daquelas modalidades agrupadas como obras públicas–, a tendência mostrada pelo gráfico 5 sugere poder público cada vez mais disposto a aplicar seus recursos em fatores capazes de impulsionar o crescimento da economia estadual. Logo, embora a afirmativa de Iglésias (1982) pareça ser válida para a maior parte do período, muito provavelmente não se aplica à última década da República Velha.

Há ainda outros dados que podem oferecer interpretações não condizentes com a do eminente historiador. Como observado sobre o tabela 4 e o gráfico 4, o serviço da dívida correspondeu a mais de 20% da despesa orçamentária, para mais da metade do período, ou 21 anos dos 39 contemplados. Embora os Relatórios normalmente forneçam os valores da dívida externa do Estado somente em moeda estrangeira, sem nenhuma informação que permita compreender sua magnitude em moeda nacional, a quantidade de anos (frequentemente seguidos) em que a participação do serviço da dívida na despesa orçamentária atingiu níveis expressivos sugere que os empréstimos eram bastante elevados. Apesar dos compromissos assumidos serem constituídos por títulos a serem pagos no longo prazo, é de se surpreender que a dívida externa do ano de 1917 –única cujo valor os Relatórios definem em réis– seja quase 300% maior que a despesa orçamentária total para aquele ano. Portanto, fato incompatível com Estado que tem “horror a empréstimos” (Iglésias, 1982, p. 132) ou que mantém uma preocupação especial com o equilíbrio orçamentário.

Embora a tomada de empréstimos elevados não indique, necessariamente, grande preocupação dos governantes com o desenvolvimento econômico (eles podem ter sido destinados para cobrir despesas correntes, por exemplo), ainda assim é muito improvável que o financiamento pelo Estado do processo de expansão ferroviária seja superado por outras destinações dadas aos recursos captados no exterior e que implicavam em forte endividamento (Barbosa, Godoy e Mendes, 2011, pp. 249-252).

GRÁFICO 5. PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DA DIRETORIA DE VIAÇÃO, OBRAS PÚBLICAS E INDÚSTRIA NAS DESPESAS TOTAIS (1918-1927) VALORES EM PORCENTUAIS



Fontes: Elaboração própria a partir de dados retirados de Minas Gerais (1928), y Relatórios de Presidentes de Estado de Minas Gerais ao Poder Legislativo.

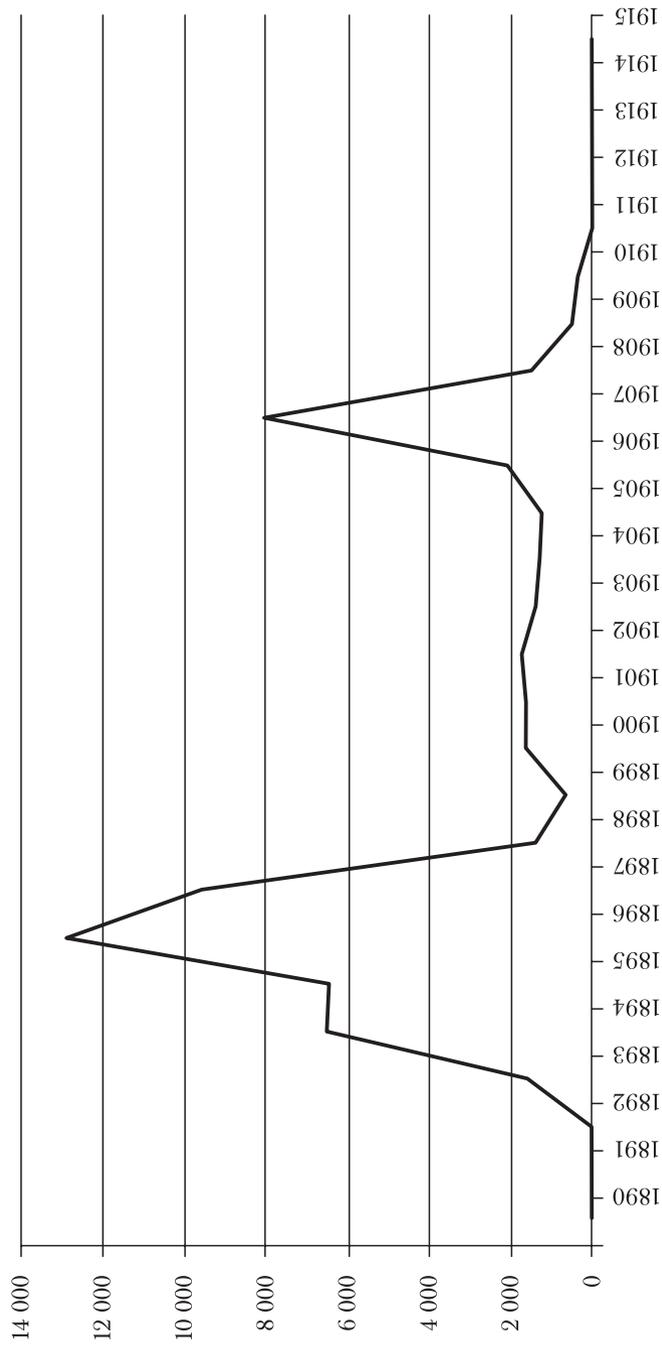
Finanças públicas e os transportes em Minas Gerais na República Velha

Os gráficos 6 e 6.A permitem aferir o gasto do governo mineiro com estradas de ferro na primeira metade da República Velha, entre garantias de juros e subvenções, empréstimos e outras operações de crédito. Constatou-se que o dispêndio destinado ao desenvolvimento da rede ferroviária foi bastante irregular, seja em termos nominais, seja em percentuais referentes à despesa total. A participação das despesas com estradas de ferro superou a 30% das despesas totais em 1896, ultrapassou a 20% em outros três anos e manteve-se em patamar bem menos expressivo no restante do período. Outrossim, observa-se tendência mais duradoura à redução desses gastos a partir de 1907, com a participação nos gastos totais se tornando nula entre 1911 e 1915.

Embora não localizados dados referentes aos anos de 1916 e 1917, o dispêndio com ferrovias em 1918 também foi nulo, o que permite supor que é pouco provável que o quadro tenha se alterado entre 1911 e 1918. O gráfico 6.B, para o período 1918 a 1927, evidencia pronunciada elevação das despesas com estradas de ferro a partir de 1919 (considerados gastos com construção, conservação, fiscalização e subvenções). As despesas com o setor ferroviário corresponderam a mais de 50% da despesa total da Diretoria de Obras Públicas, Viação e Indústria, tendo inclusive atingido participação bem próxima dos 80% em 1924. A maior parte desses gastos destinou-se a E. F. Paracatu e à Rede Sul-Mineira. Ao forte crescimento dos valores da despesa total anual do Estado de Minas Gerais ao longo do período, correspondeu tendência ainda mais acentuada, no mesmo sentido, do valor nominal dos gastos com estradas de ferro. Se, em 1919, o dispêndio com ferrovias correspondia a 7.6% das despesas totais do governo, em 1927 alcançava 36.2 por cento.

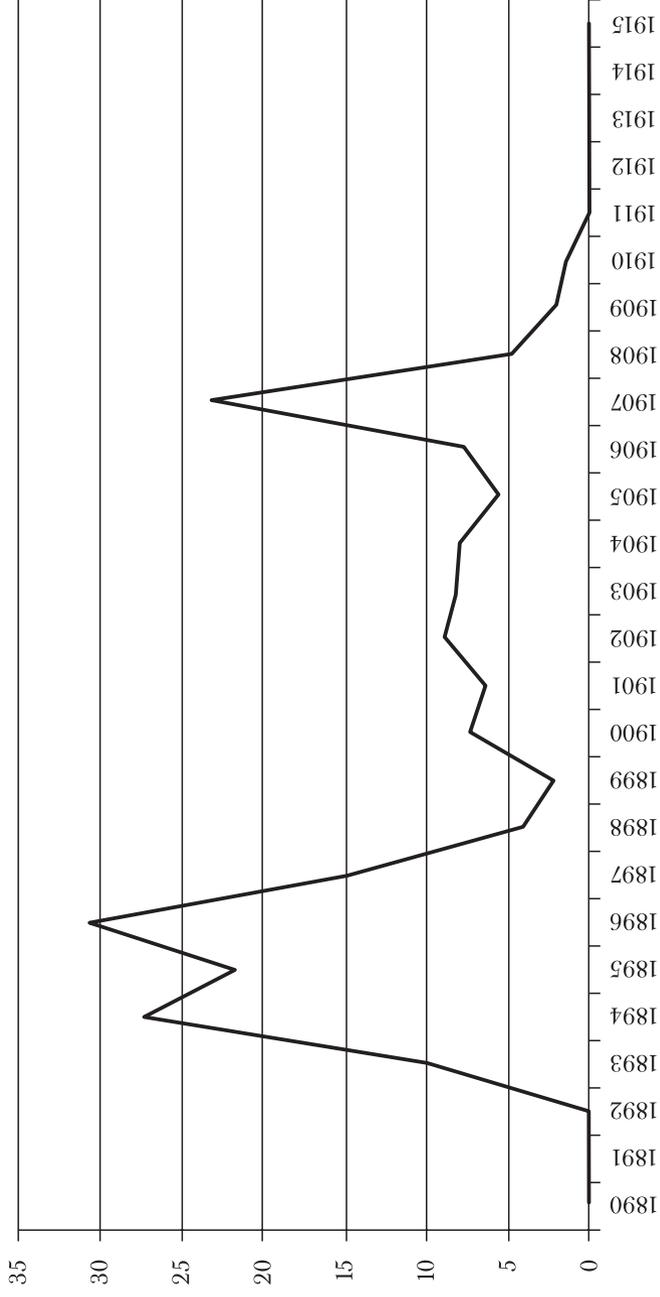
Em síntese, pode-se afirmar que, mesmo após a forte aceleração do crescimento de investimentos em estradas de rodagem no fim da Primeira República, que será discutida na sequência, o interesse do Estado pela modal ferroviária jamais arrefeceu. Desde o início da aceleração da expansão dos trilhos, nas últimas décadas do império, e mesmo considerados os períodos lacunares (sem dados) ou contrastantes (com dados que descontinuem tendências anteriores), parecem inequívocas as evidências que sustentam a permanência de eixo seguro a estabelecer vinculação estreita entre o Estado e a modernização ferroviária, por meio de poderosos subsídios aos investimentos na construção e operação das estradas de ferro (Batista, Barbosa e Godoy, 2012, pp. 171-180). Eixo corroborado pela curva de crescimento da malha ferroviária na República Velha, segundo o gráfico 6.C, que representa a evolução da quilometragem dos trilhos de Minas Gerais entre 1893 e 1928 (Jacob, 1911, pp. 441-448 e Relatórios de

GRÁFICO 6. DESPESAS COM ESTRADAS DE FERRO EM MINAS GERAIS
(1890-1915) VALORES EM RÊIS



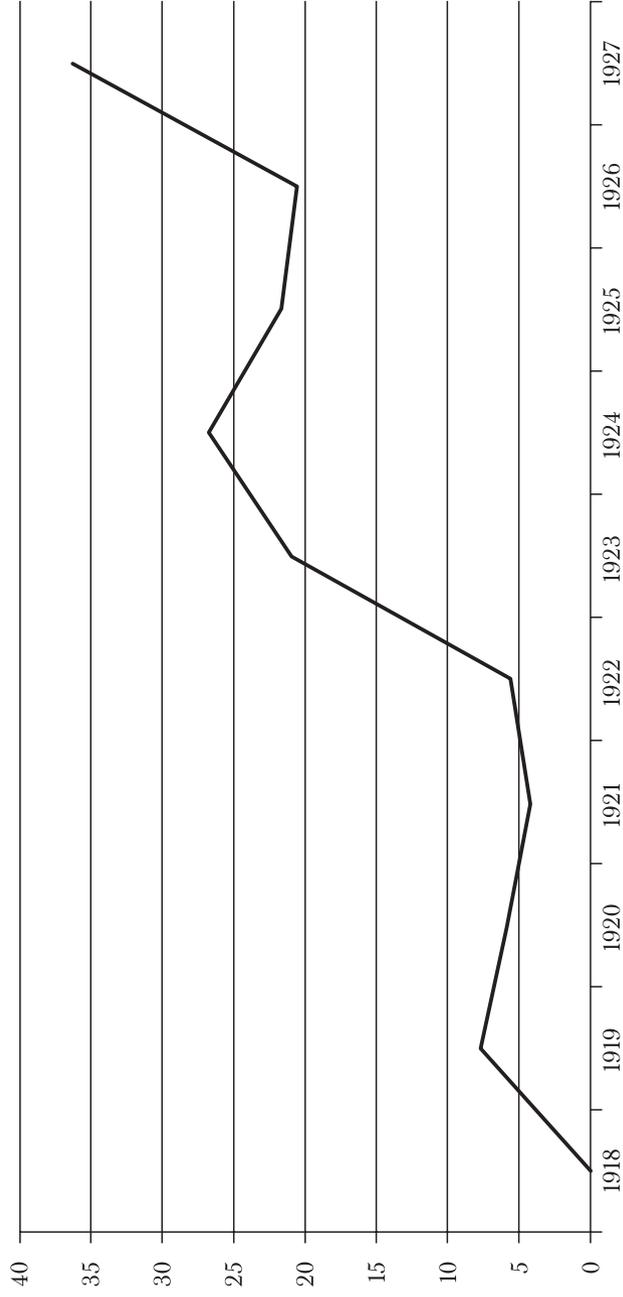
Fontes: Elaboração própria com base em Minas Gerais. Mensagem (1917). Leis orçamentárias.

GRÁFICO 6.A. PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM ESTRADAS DE FERRO NAS DESPESAS TOTAIS
(1890-1915) VALORES EM PERCENTUAIS



Fontes: elaboração própria com base em Minas Gerais. Mensagem (1917). Leis orçamentárias.

GRÁFICO 6.B. PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM ESTRADAS DE FERRO NAS DESPESAS TOTAIS
(1918-1927) VALORES EM PERCENTUAIS



Nota: O Relatório informou os valores absolutos das despesas com estradas de ferro, os valores totais das despesas da Diretoria de Viação, Obras Públicas e Indústria e as despesas totais do governo.

Fonte: elaborado com base em dados recolhidos em Relatório de 1928, elaborado pela Secretaria da Agricultura, Indústria, Terras, Viação e Obras Públicas.

Presidentes de Estado). O crescimento em termos absoluto das despesas, para os períodos contemplados pelos dados recolhidos, não está espelhado no ritmo de crescimento da malha ferroviária. O valor do coeficiente de determinação (R^2) da amostra, que mede o quanto os dados empíricos se aproximam de uma regressão linear estimada a partir dos mesmos, é de 0.9653. Como se considera que um modelo é mais bem ajustado a uma amostra quanto mais próximo esse índice estiver da unidade, conclui-se que o ritmo de crescimento da extensão dos trilhos foi quase constante no período. A vigorosa elevação da despesa em termos absolutos entre 1918 e 1927 encontraria explicação na expansão do dispêndio público com ferrovias encampadas, deficitárias e com operação subsidiada pelo Estado, em especial a Rede Mineira de Aviação, bem como no pagamento de garantias sobre investimentos e operação de empresas privadas (Batista, Barbosa e Godoy, 2012, pp. 171-180).

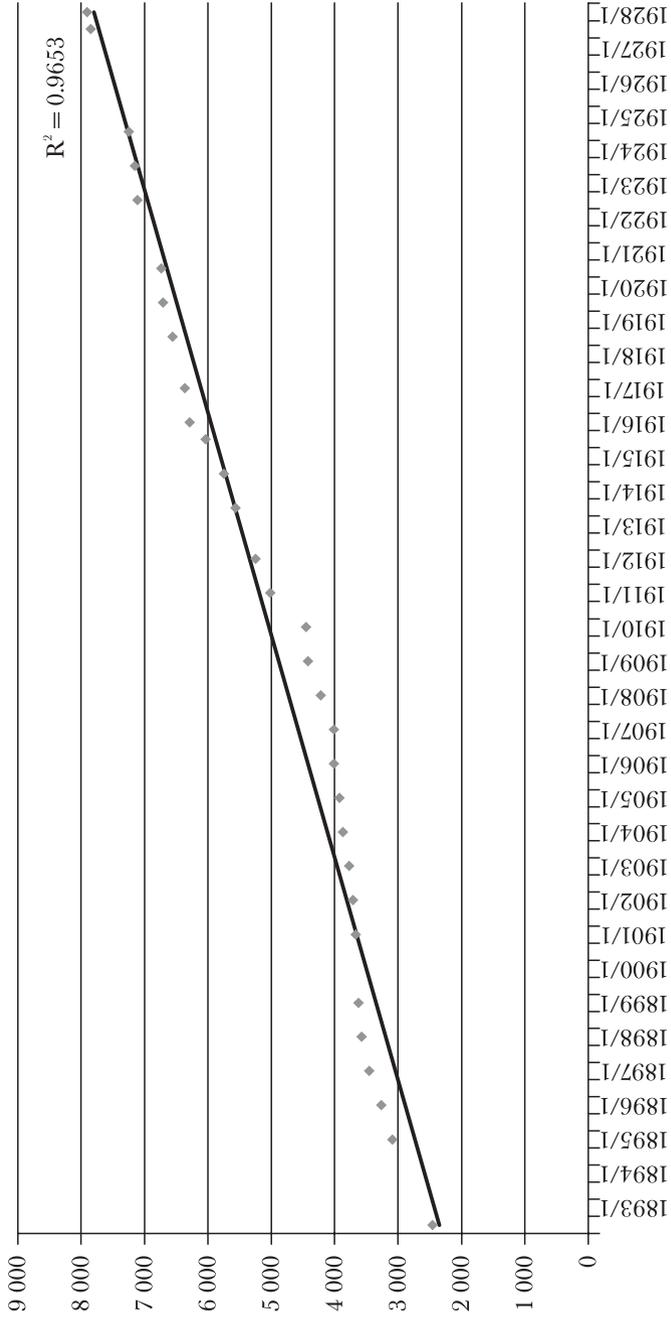
É visível o crescimento da preocupação dos governantes mineiros com as estradas de rodagem no transcurso da República Velha. São raríssimas as menções a esse modal de transporte nos primeiros Relatórios de Presidentes de Estado. Entretanto, gradualmente, as estradas de rodagem começaram a constar nas partes dos Relatórios que versavam sobre obras públicas, para, na segunda metade da Primeira República, ganharem espaço considerável.

Os dados relativos às despesas com estradas de rodagem espelham bem a elevação do interesse gerado por essa modalidade de transporte, como demonstram os gráficos 7 e 7.A (Minas Gerais, 1928). Vê-se que os gastos em estradas corresponderam, inicialmente, a uma parcela ínfima da despesa total. Com o transcorrer dos anos, essa parcela mostrou tendência ao crescimento, ainda que a um ritmo lento. A partir de 1923, porém, essas despesas começaram a se elevar aceleradamente, chegando a equivaler a 10% da despesa total em 1929.

A participação das despesas com estradas de rodagem no gasto da Diretoria de Viação, Obras Públicas e Indústria foi bastante irregular, tendo atingido valores tão altos quanto 36%, em 1918, e tão baixos quanto 3.6%, em 1923 (Minas Gerais, 1928) (ver tabela 5).

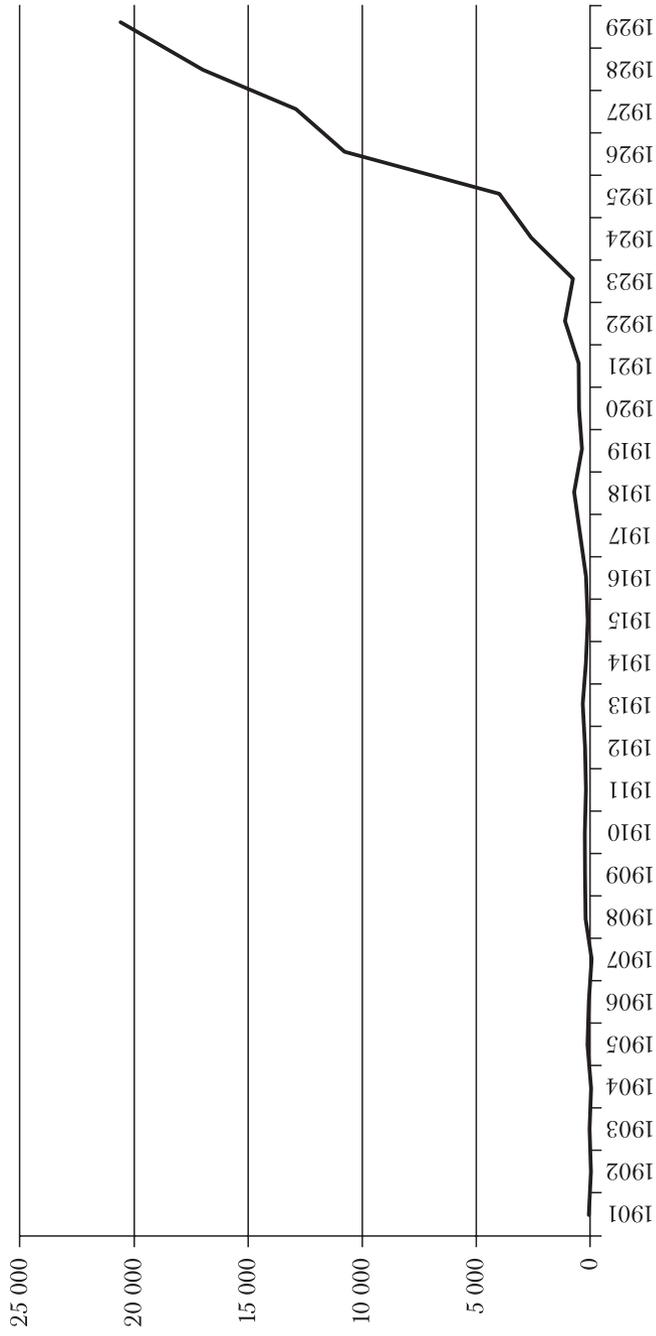
A extensão das rodovias construídas (estradas ou trechos de estradas novos) e, principalmente, sob manutenção (estradas ou trechos de estradas retificados ou reabertos à circulação) do governo do Estado de Minas Gerais cresceu bastante após a criação em 1923 da Inspeção de Estradas de Rodagem, tendo passado de 6 471.9 quilômetros, no primeiro semestre de 1925, para 18 408.9 quilômetros, em 1929, resultando em uma média de 1 326 quilômetros por semestre. No entanto, a maior parte dessa expansão estava ao encargo dos municípios, sem subvenções fornecidas pelo Estado (Mattos, 1932, p. 49). Entre 1927 e 1931, os municípios mineiros desti-

GRÁFICO 6.C. QUILOMETRAGEM DAS ESTRADAS DE FERRO EM MINAS GERAIS (1893-1928)



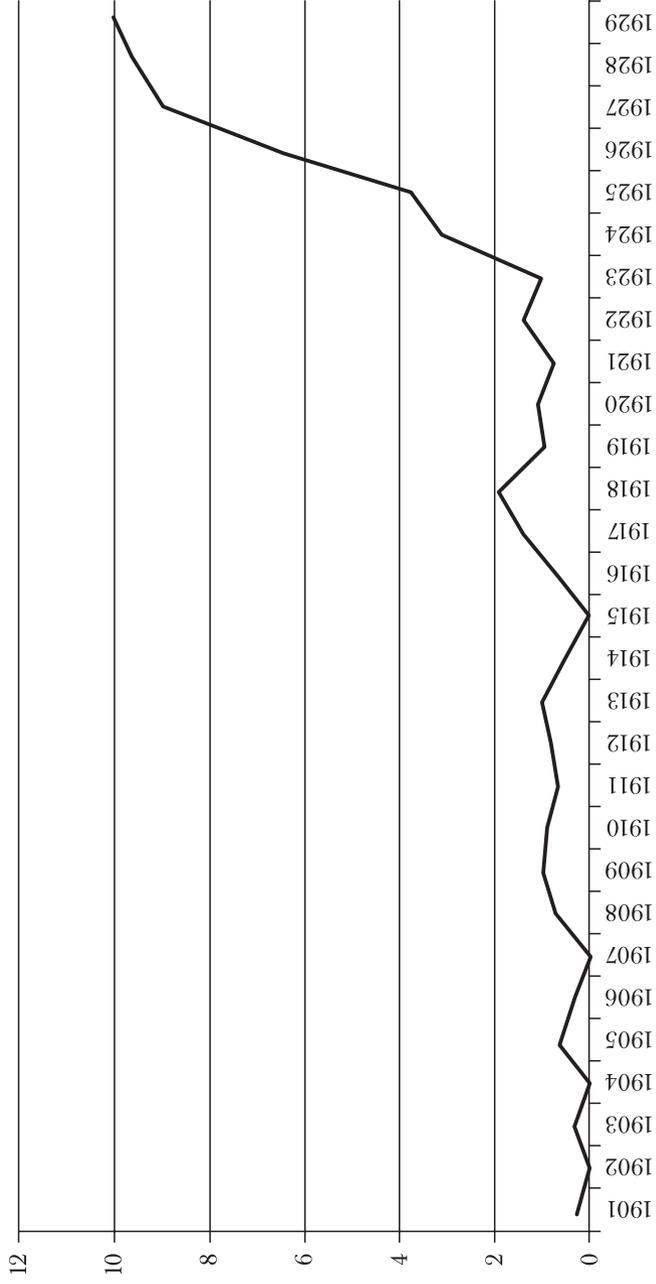
Fontes: elaboração própria com base em Jacob (1911). Relatórios de Presidentes de Estado de Minas Gerais ao poder legislativo.

GRÁFICO 7. DESPESAS COM ESTRADAS DE RODAGEM (1901-1929) VALORES EM CONTOS DE RÉIS



Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios de Presidentes de Estado de Minas Gerais ao Poder Legislativo.

GRÁFICO 7.A. DESPENSAS COM ESTRADAS DE RODAGEM (1901-1929)
VALORES EM PERCENTUAIS



Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios de Presidentes de Estado de Minas Gerais ao Poder Legislativo.

TABELA 5. PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS DESPESAS COM ESTRADAS DE RODAGEM NA VERBA DA DIRETORIA DE VIAÇÃO, OBRAS PÚBLICAS E INDÚSTRIAS

<i>Ano</i>	<i>Porcentagem</i>	<i>Ano</i>	<i>Porcentagem</i>
1918	36.04	1923	3.59
1919	8.13	1924	9.11
1920	11.30	1925	12.00
1921	11.11	1926	21.37
1922	13.52	1927	17.32

Fonte: Minas Gerais (1928).

naram, em média, 33.2% dos seus gastos com a rubrica obras públicas, estradas e pontes (Minas Gerais, 1937, p. 277).

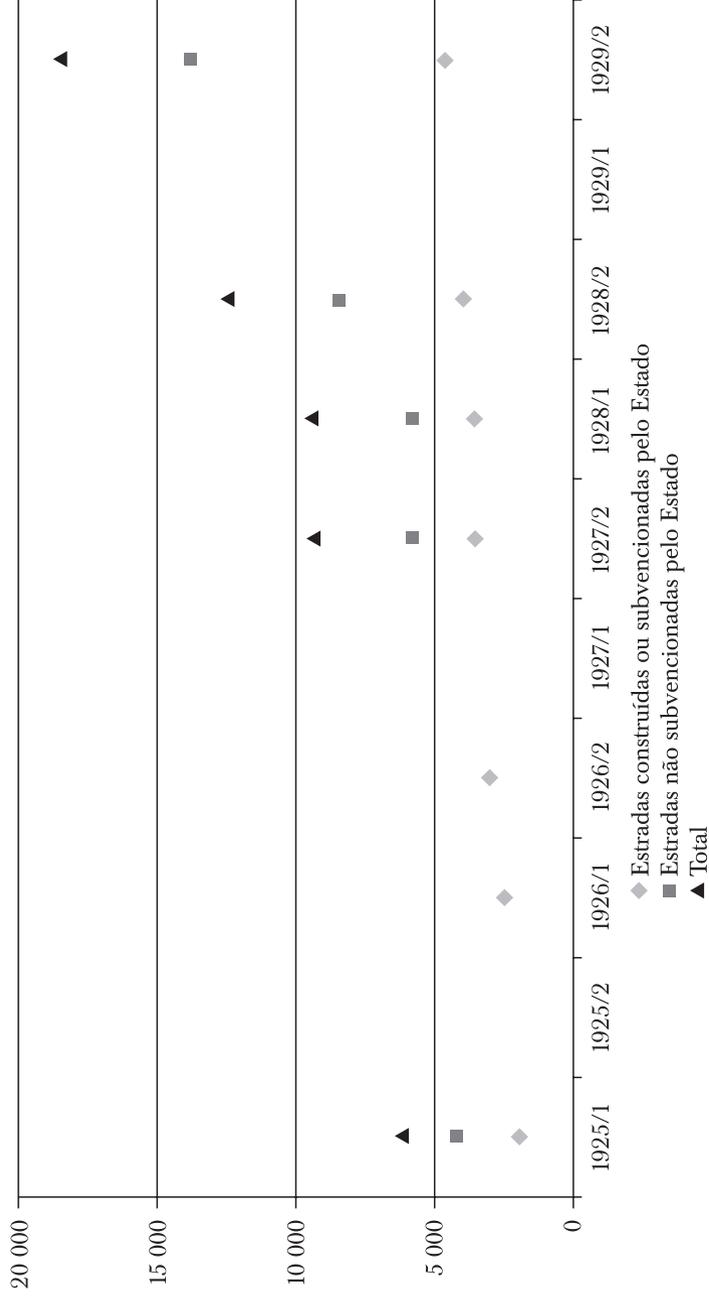
Consideradas apenas as estradas subvencionadas, verificou-se salto de 1 954.3 quilômetros de estradas em Minas Gerais, segundo balanço do primeiro semestre de 1925, para 4 643.4 quilômetros de estradas subvencionadas no estado, segundo o balanço do segundo semestre de 1929, o que resulta em uma média de quase 299 km implantados por semestre. Já as estradas não subvencionadas, de 4 193.7 quilômetros, segundo balanço do primeiro semestre de 1925, alcançaram 13 765.5 quilômetros, segundo o balanço do segundo semestre de 1929. A evolução da quilometragem das estradas de rodagem em Minas Gerais está representada no gráfico 7.B, segundo dados recolhidos nos Relatórios de Presidentes de Estado.

SÍNTESE

Em Minas Gerais, na República Velha, o governo dividia tanto a receita quanto a despesa em ordinárias e extraordinárias. Aparentemente, as despesas ordinárias eram as primeiras a serem estimadas, seguidas das receitas ordinárias, sempre com base no passado recente. Os desequilíbrios seriam compensados com receitas extraordinárias, que, por sua vez, serviriam de base para a estimação das despesas extraordinárias.

Tanto os valores nominais da receita quanto os da despesa apresentaram tendência contínua de elevação ao longo da República Velha, muito provavelmente mais impulsionados pelo crescimento econômico do que pela inflação do período. Prevalcia significativa distância entre as receitas e despesas orçadas e as executadas. Embora estas tendências vigorassem

GRÁFICO 7.B. QUILOMETRAGEM DAS ESTRADAS DE RODAGEM EM TRÁFEGO EM MINAS GERAIS (1925-1929)



Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios de Presidentes de Estado de Minas Gerais ao Poder Legislativo.

também no período imperial, é notável que a tendência das despesas orçadas superarem as receitas, marcante no império, tenha se invertido na Primeira República, inclusive na execução orçamentária.

Nas receitas, a predominância era da receita ordinária, e, em sua composição, a receita tributária era a de maior importância. A maior parte da arrecadação tributária originava-se da cobrança de impostos, cabendo às taxas um papel menor. O imposto mais importante ao longo de todo o período foi o de exportação, ainda que sua participação na receita total tenha diminuído no transcurso da República Velha em benefício de outras rubricas. Outrossim, a receita como um todo se desconcentrou progressivamente e reduziu sua dependência em relação ao comércio externo, com os números arrecadados se tornando mais isonomicamente distribuídos entre as fontes. Sendo a arrecadação ancorada na tributação de produtos primários (agropecuários), estava sujeita a variações. Assim, para tornar a receita equiparável à despesa, que tendia a ser mais linear, era ocasionalmente necessário recorrer a operações de crédito.

Quanto às despesas, observou-se que se destacavam os gastos com segurança pública e, especialmente, com educação. Nem as despesas com saúde e assistência, bem como com obras públicas, eram expressivas. Os gastos com a administração superior, apesar de irregulares, apresentaram leve tendência declinante em termos de participação relativa. O serviço da dívida (tanto a dívida fundada, quanto as operações de crédito por antecipação de receita) correspondeu a um alto percentual da despesa em diversos anos.

O gasto com estradas de ferro, pelo menos em termos de operações de crédito, parece irregular até pouco depois da metade da Primeira República, ainda que tenha se configurado uma tendência declinante a partir de 1907. De 1919 em diante, porém, é perceptível a tendência ascendente das despesas com ferrovias, que ultrapassaram 35% da despesa total em 1927. Ainda assim, esse aumento de despesas não parece ter influenciado o ritmo de crescimento das estradas de ferro, que permaneceu praticamente o mesmo ao longo de todo o período em estudo.

As despesas com estradas de rodagem foram baixas na maior parte da República Velha, embora tenham passado por lento crescimento até 1923, ano de criação da Inspeção de Estradas de Rodagem. Desde então, o crescimento das despesas nessa área foi vertiginoso, tendo correspondido a 10% da despesa total em 1929 (no período anterior a 1923, jamais havia chegado aos 2%). Diferentemente das estradas de ferro, a elevação das despesas foi acompanhada por forte crescimento da extensão das estradas de rodagem mineiras. Embora a maior parte dessa expansão tenha ocorrido pelas mãos dos governos municipais, o crescimento das estradas subvencionadas pelo governo do Estado pode ser considerado expressivo.

LISTA DE REFERÊNCIAS

- ABREU, M. D. P. (1999). *Brasil, 1824-1957: bom ou mau pagador?* (Texto para discussão). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- ACIOLI, R. (2007). *Os mecanismos de financiamento das ferrovias brasileiras* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.
- BARBOSA, D. H. (2012). *Tecnoburocracia e pensamento desenvolvimentista em Minas Gerais (1903-1969)* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Brasil.
- BARBOSA, L. S., GODOY, M., MENDES, Ph. Sh. (2011). Transportes e finanças públicas: contribuição para o estudo do lugar do dispêndio em infraestrutura viária nos orçamentos provinciais e municipais de Minas Gerais, 1835-1889. Em A. GOULARTI e P. R. C. QUEIROZ (orgs.), *Transportes e formação regional: contribuição à história dos transportes no Brasil*. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados.
- BASTOS, C. D. A. (1997). *Instituições financeiras de Minas Gerais, 1819-1995*. Belo Horizonte: s. e.
- BATISTA, F., BARBOSA, L. S., GODOY, M. (2012). Transportes, modernização e formação regional: Subsídios à história da *era ferroviária* em Minas Gerais, 1870-1940. *Revista de História Regional*, 17(1), 162-203.
- BESSA, A. L. D. (1981). *História financeira de Minas Gerais em 70 anos de República*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial.
- CALÓGERAS, J. P. (1931). *Reforma tributária de Minas*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial.
- COSTA, F. e DEOS, S. (2002). Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. *Análise Econômica*, 19(36), 23-44.
- COSTA, W. (1998). A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade. *Economia e Sociedade*, 10, 141-173.
- DULCI, O. (1999). *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- DULCI, O. (2005). João Pinheiro e as origens do desenvolvimento mineiro. Em: GOMES, ÂNGELA DE CASTRO (org.). *Minas e os fundamentos do Brasil moderno*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- FERREIRA, M. D. M. e PINTO, S. C. S. (2003). A crise dos anos 1920 e a revolução de 1930. Em J. FERREIRA e L. A. DELGADO, *O tempo do liberalismo excludente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2006). *Memória política de Minas Gerais: Raul Soares de Moura*. Belo Horizonte: Autor/Centro de Estudos Históricos e Culturais.
- FURTADO, C. (1959). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- IGLÉSIAS, F. (1982). Política econômica do estado de Minas Gerais, 1890-1930. Em N. D. G. MONTEIRO (org.). *Seminário de estudos mineiros: a República Velha em Minas*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE] (1941). *Repertório Estatístico do Brasil, Quadros Retrospectivos nº 1* (Separata do Anuário Estatístico do Brasil, ano V, 1939-1940). Rio de Janeiro: Autor.
- JACOB, R. (1911). *Minas Gerais no XX século*. Rio de Janeiro: Gomes, Irmão & C.
- LOPREATO, F. L. C. (2002). *O colapso das finanças e a crise da federação*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista.
- MAIA, J. N. e SARAIVA, J. F. (2012). A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(1), 106-134.
- MARTINS FILHO, A. V. (2009). *O segredo de Minas: a origem do estilo mineiro de fazer política (1889-1930)*. Belo Horizonte: Crisálida.
- MARTINS, M. D. C. (1995). *Estrutura e dinâmica da organização político-administrativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Arquivo Público Mineiro.
- MATTOS, S. D. (1932). *O problema das estradas de rodagem*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial.
- MENDES, Ph. Sh. (2007). *Finanças públicas da província de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- MINAS GERAIS (1928). *Secretaria de Estado da Agricultura. Relatório apresentado ao Sr. Dr. Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, Presidente do Estado de Minas Gerais, pelo Sr. Dr. Djalma Pinheiro Chagas, Secretário da Agricultura, Indústria, Terras, Viação e Obras Públicas, e referente ao período de 1º de janeiro de 1927 a 15 de junho de 1928*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais.
- MINAS GERAIS (1937). *Finanças municipais no Estado de Minas Gerais (1927-1931)*. Belo Horizonte: Oficinas Gráficas da Estatística.
- MINAS GERAIS (1954). *Finanças do Estado de Minas Gerais: período republicano, 1890-1953*. Belo Horizonte: Secretaria das Finanças.
- MINAS GERAIS (1981). Congresso Agrícola, Industrial e Comercial de 1903. *Fundação João Pinheiro*, 1(5-6), 122-220. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- ÓNODY, O. (1960). *A inflação brasileira (1820-1958)*. Rio de Janeiro: s. e.
- PAULA, J. A. D. (2004). Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. *Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, 15(2(26)), 257-282.
- PRADO, C. (1959). *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- RESENDE, M. E. L. D. (2003). O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. Em J. FERREIRA e L. D. A. N. DELGADO, *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- TARGA, L. R. P. (2008). *A política fiscal modernizadora do Partido Republicano Riograndense na Primeira República (1889-1930)* (Textos para discussão FEE, 26). Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.
- WIRTH, J. D. (1982). *O fiel da balança: Minas Gerais na federação brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Fontes primárias

Collecção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais: orçamentos da receita e despesa do Estado de Minas Gerais (1890-1929). Ouro Preto-Belo Horizonte: Imprensa Official do Estado de Minas Gerais, vários anos.

Mensajem dirigida pelo presidente do Estado Dr. Delfim Moreira da Costa Ribeiro ao Congresso Mineiro em sua 1ª Sessão Ordinaria da 7ª Legislatura no anno de 1915 (1915). Bello Horizonte: Imprensa Official do Estado de Minas Gerais.

Mensajem dirigida pelo presidente do Estado Dr. Francisco Antonio de Salles ao Congresso Mineiro em Sessão Extraordinaria da 4ª Legislatura no anno de 1904. (1904). Bello Horizonte: Imprensa Official do Estado de Minas Gerais.

Mensagens apresentadas pelos (vice) presidentes do Estado de Minas Gerais ao Congresso Mineiro, 1891-1930 (vários anos). Ouro Preto-Belo Horizonte: Imprensa Official do Estado de Minas Gerais. Recuperado de www.crl.edu

Mensajem dirigida pelo Vice-Presidente do Estado Dr. Joaquim Candido da Costa Sena ao Congresso Mineiro, em sua quarta sessão ordinaria da terceira legislatura no ano de 1902 (1902). Bello Horizonte: Imprensa Official do Estado de Minas Gerais.

Mensagem do Exmo Sr. Presidente do Estado apresentando a proposta do orçamento para 1918: acompanhada de dados referentes à receita, à despesa e aos compromissos do Estado de 1888 a 1915 e do balanço de 1916 (1917). Belo Horizonte: Imprensa Official do Estado de Minas Gerais.