

LEI, ORDEM E TRIBUTOS: UMA ABORDAGEM NOVO- INSTITUCIONAL DA FORMAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS*

Cláudio Djissey Shikida**

Ronald Otto Hillbrecht***

Resumo: A literatura novo-institucional é rica em relação ao estudo da formação dos estados europeus não-ibéricos, como França, Inglaterra e Países Baixos. Este artigo pretende contribuir para estudos sobre Portugal. Assim, faz-se uma releitura da história econômica de Portugal no período pré-expansionista, da Reconquista aos primórdios da colonização global. A abordagem utilizada é de corte novo-institucional e enfatiza três aspectos da formação do Estado português: monopolização da lei, coerção e poder de tributar. O artigo mostra que a construção dos estados nacionais, normalmente caracterizados na literatura novo-institucional por meio do estudo dos determinantes do monopólio da coerção para fins de extração de recursos fiscais, é aplicável ao caso português.

Palavras-chave: História econômica geral. História econômica de Portugal. História Econômica do Brasil.

Abstract: The New Institutional literature has many studies about the formation of the European non-iberian states, like France, England and Netherlands. This article intends to fulfill the blank space regarding one of the two countries in the Iberian Peninsula: Portugal. We review the economic history of Portugal from the “Reconquista” to the years just before the maritime expansionism. Our focus are on three characteristics of the formation of the Portuguese State: the monopolization of the law, coercion and of the power to tax. The article shows that the building of the Nation States, normally studied under the New Institutional Economics as a context for the rights to extract fiscal resources fits the Portuguese case.

Keywords: Economic History. Portugal, Brazil

JEL Classification: B15, Historical; Institutional. N46, Latin America; Caribbean. O12, Microeconomic Analyses of Economic Development. N93, Europe: Pre-1913.

* Este artigo não teria sido possível sem os comentários de William R. Summerhill (UCLA). Agradecemos, adicionalmente, a Fábio Pesavento e Leonardo Monasterio pelos comentários e a Cristiane Mendonça Carneiro e Pedro Henrique C. G. de Sant’Anna pela revisão do texto. Erros remanescentes, obviamente, são de nossa responsabilidade.

** Professor do IBMEC-MG. E-mail: claudiods@ibmecmg.br.

*** Professor do PPGE/UFRGS. E-mail: ottohill@ufrgs.br.

ANÁLISE	Porto Alegre	v. 18	n. 2	p. 54-69	jul./dez. 2007
----------------	--------------	-------	------	----------	----------------

1 Introdução

On the frontiers and on the high seas, where no one had an enduring monopoly in the use of violence, merchants avoided payments of exactions which were so high that protection could be obtained more cheaply by other means (Lane, 1958, p. 52)

Um dos temas mais fascinantes da história econômica diz respeito à formação dos estados nacionais europeus. Um dos eventos marcantes deste fenômeno, o período compreendido entre 1350 a 1750, mostra o surgimento da Grã-Bretanha e sua supremacia no comércio mundial. Do ponto-de-vista econômico, há vários fatores que podem ser apontados para explicar a expansão marítima do período. North (1991) destaca as inovações tecnológicas que diminuíram custos em três importantes aspectos: a) mobilidade do capital; b) custos de informação e, finalmente, c) compartilhamento do risco.

Estas três mudanças não implicam que haja um padrão único de desenvolvimento econômico para todos os países que passaram por estas transformações. Como se sabe, a trajetória de países como Inglaterra e Portugal não foram similares no que diz respeito à formação dos respectivos estados nacionais ou formas de expansão marítima: vale dizer, instituições distintas podem surgir a partir das soluções que diferentes agentes encontram a partir de determinadas decisões econômicas.

A literatura novo-institucional tem avançado o conhecimento sobre o desenvolvimento institucional principalmente da Inglaterra, Países Baixos e França; mas pouco se sabe ainda sobre Portugal (ver, por exemplo, Ekelund & Tollison (1997), North (1991) e t'Hart (1993)).¹ Recentemente, Irigon & Grafe (2006), em estudo sobre a criação do estado espanhol, chamaram a atenção para o fato de que o mesmo era bem menos centralizado do que supõe a literatura. Nossa intenção é similar a desses autores. Assim, o objetivo deste artigo é destacar algumas características do processo de formação do estado nacional português sob o prisma da nova economia institucional (ou nova economia política). Busca-se descrever a história da formação de Portugal sob o ângulo novo-institucional. O corte histórico é estabelecido no chamado período da *Reconquista* que se iniciou por volta do século X, quando o domínio político-administrativo dos mouros deu lugar à criação de Portugal.²

A evolução institucional de um Estado-Nação é caracterizada pela definição de alguns direitos de propriedade de caráter monopolista básico:³ a) sobre a violência; b) sobre as leis e c) sobre a arrecadação de tributos.

¹ Registre-se, contudo, a importância de Opello (1998) e Macedo (2001), embora ambos examinem períodos históricos não necessariamente coincidentes com o analisado neste artigo.

² Sobre a conturbada convivência entre mouros e portugueses, ver Boxer (2002, p. 15-28).

³ A ausência do monopólio sobre estes três direitos caracterizaria, por exemplo, uma situação de anarquia.

Assim se dividem as seções deste artigo. Em anexo, faz-se algumas observações sobre uma instituição específica e importante na história da expansão lusitana: sua força naval.

2 A conquista do monopólio da violência: divisão territorial e oferta do *enforcement legal*

A nova economia institucional parte do pressuposto da importância dos direitos de propriedade na história. Neste sentido, é importante se entender como determinadas configurações de direitos de propriedade surgem e evoluem ao longo da história.⁴ Em estudos sobre o surgimento desses direitos percebe-se que *quando o valor da terra aumenta, um contrato surgirá para delimitar os direitos de propriedade*. Em um estudo sobre a corrida do ouro na Califórnia, Umbeck (1981)⁵ assumiu que, nesta situação, podem surgir dois tipos de contrato: (i) contrato de partilha e (ii) contrato de loteamento. Por definição, apenas o segundo caso contempla uso privado da terra.

No caso de Portugal, na época da reconquista, tem-se exatamente uma situação de conflito na qual os direitos de propriedade estabelecidos pelos mouros já não eram totalmente respeitados.⁶ Como foram alocados naquela época os direitos sobre a terra? A alocação seguiu a lógica dos incentivos: a necessidade de defesa do território gerou concessões de porções do terreno para os que se sobressaíam na expulsão.⁷ Num segundo momento, os próprios contemplados (*senhores*) passariam a fazer o mesmo com as populações locais.

Isto não significa que o poder local fosse homogêneo. Embora ele se localizasse nos *conselhos*,⁸ os mesmos tiveram origem em concessões tanto reais como senhoriais e os incentivos de ambos não eram necessa-

⁴ Para um bom resumo sobre a nova economia institucional, ver North (1981). Para uma visão um pouco mais crítica, ver Ekelund & Tollison (1997).

⁵ Umbeck (1981) representa uma referência importante no estudo de como surgem, de fato, os direitos de propriedade. Pode-se considerá-lo um dos precursores da economia do conflito.

⁶ Sistemas de irrigação criados pelos mouros mantiveram-se em funcionamento na Espanha, mesmo após a era dos descobrimentos. Agradecemos ao parecerista anônimo por esta observação.

⁷ Obviamente, é possível se pensar que a alocação também segue a lógica do *rent-seeking*. Agradecemos ao parecerista anônimo por esta observação.

⁸ A Reconquista seguiu-se a divisão de terras promovida pelos reis aos particulares. Motivos econômicos, contudo, levaram à uma nova divisão de terras na forma dos chamados *conselhos*, de caráter local (municipal), cujas origens são as mais diversas possíveis. Segundo Abreu (1997), por volta do século XIII já se podia verificar, em Portugal, propriedades reais (bens da Coroa e bens pessoais do rei), propriedades alodiais (livres de direitos e de deveres senhoriais) e as terras de caráter *comunal* como os conselhos e os baldios (destinados geralmente à pastagem e obtenção de lenhas). A importância dos conselhos para a história econômica brasileira consiste no fato de que neles se baseia o sistema sesmarial adotado inicialmente no Brasil. Detalhamentos sobre a organização administrativa portuguesa podem ser encontrados em Serrão & Marques (1987iii) e Abreu (1997).

riamente os mesmos, pois, no primeiro caso, há sempre a peculiaridade de – na época – tentar-se estabelecer como monopolista no uso da força.

No caso das concessões de particulares (feitas por senhores feudais), as mesmas eram motivadas pelo desejo de manutenção de base tributária própria, obtida através da fixação da população nas terras dos respectivos senhores. Nas palavras de Hespanha. “(...) o desejo dos senhores de fixar as populações às terras, desentusiasmando a sua fuga para as regiões meridionais recentemente reconquistadas” (Hespanha, 1982, p. 151).

Os incentivos oferecidos variavam e eram geralmente caracterizados por algum grau de autonomia judiciária ou fiscal.⁹ Entretanto, também era possível aos senhores feudais conceder *cartas de foral* que eram a forma de concessão de direitos territoriais na época. A Tabela 1 ilustra a evolução das concessões reais e particulares durante os séculos XII ao XIV.

Tabela 1.
Forais concedidos no Reino de Portugal entre 1128 e 1325.

Reinado – Período	Forais concedidos por		
	Régios	Particulares	Total
D. Afonso Henriques – 1128-1185	37	14	47
D. Sancho I – 1185-1211	41	22	63
D. Afonso II – 1211-1223	10	15	25
D. Sancho II – 1223-1248 ^a	14	11	25
D. Afonso III – 1248-1279	69	21	90
D. Dinis – 1279-1325	81	0	81

Fonte: Serrão & Marques (1987iii).

Nota: ^a Período de guerra civil motivado por disputa entre Sancho II e seu filho, Afonso III.

Observe, no período final (a passagem dos séculos XIII e XIV), como o Estado, efetivamente, monopoliza a concessão dos forais, num movimento que se mostra crescente após a disputa entre Sancho II e Afonso III. Assim, desde a Reconquista até o período prévio às descobertas marítimas portuguesas, há uma progressiva consolidação do poder real, principalmente no que diz respeito ao direito de propriedade sobre as terras. Entretanto, a ocupação territorial é apenas um aspecto da monopolização da coerção. Outro aspecto importante diz respeito à regulamentação da mesma, vale dizer, a lei. Esta, por sua vez, possui poder legitimador na medida em que se sobrepõe às alternativas existentes.¹⁰ Assim, vale a pena analisar este aspecto com mais detalhes.

⁹ Uma forma de incentivo consistia em fixar os impostos em uma quantia fixa, independente do nível de produção. Ver Hespanha (1982, p.151).

¹⁰ Ver Tilly (1985).

3 Quem faz a lei?

Teorias de corte novo-institucionalista destacam o provimento da lei como um fator importante no estabelecimento de instituições mais ou menos favoráveis ao funcionamento dos mercados.¹¹ É possível fazer um pequeno estudo sobre este fenômeno para Portugal no período em questão.

Monteiro (1996), numa tentativa de padronizar as relações contratuais do Portugal medieval, distingue os senhorios¹² da seguinte forma: a) *senhorio direto*; b) *senhorio donatário de direitos reais*; e, finalmente, c) *senhores de terras com jurisdição*. Explicando, no primeiro caso existia um contrato entre o senhorio e o foreiro (também chamado *enfitauta*) no qual o último arrendava os direitos sobre um determinado bem. No segundo, a Coroa cedia ao senhorio o direito de cobrar certas rendas; finalmente, no último caso, a concessão real incluía a autonomia jurisdicional.¹³

Neste último caso, a particularidade portuguesa – em relação à Europa – era de que os senhores possuíam um poder de decisão que se caracterizava pela impossibilidade de se julgar em primeira e em última instância, limitando-se à uma jurisdição intermediária. Assim:

[...] as jurisdições doadas aos senhores traduziam-se apenas nos instrumentos que lhes conferiam para condicionarem e restringirem a composição, as atribuições das câmaras e dos seus juizes. *Em rigor, não existia, por consequência, uma instituição local que correspondesse ao senhorio jurisdicional* [Monteiro, 1996, p. 50 (grifos nossos)].

Note que isso não significa a ausência dos senhorios na justiça local já que sua prerrogativa era exercida pelo *ouvidor*, funcionário do mesmo,¹⁴ ou, em alguns casos, pelo direito de indicar *juizes de fora*. Sobre estes últimos vale a pena destacar que os mesmos são normalmente apontados como agentes da centralização real, pois corresponderam, na prática, à tentativa da Coroa de substituir a justiça local pela sua própria. Aproveitando-se dos efeitos desarticuladores da Peste Negra,¹⁵ em 1349,

¹¹ Um bom exemplo é o da relação entre mercantilismo e desenvolvimento econômico na Inglaterra, tal como estudado em Ekelund & Tollison (1997).

¹² Senhorios podem ser divididos de outra forma: a) nobreza; b) clero; c) ordens monásticas e d) ordens militares.

¹³ Obviamente esta divisão não era rígida. Monteiro (1996) aponta para similaridades entre os dois primeiros tipos de contratos/senhorios. Além disso, note que estes senhorios podiam ser eclesiásticos ou leigos.

¹⁴ Adicionalmente, note-se que a administração pública da época utilizava-se de critérios que privilegiavam os membros da “nobreza”; vale dizer, os conselhos, embora possam ser pensados como importantes atores políticos intermediários aos senhores e ao rei, possuem um caráter representativo típico da época.

¹⁵ A peste negra (1347) parece ter sido um choque decisivo sobre a economia política de Portugal. À diminuição da população, incluindo a força de trabalho, segue-se a diminuição da produção agrícola; isso incentivou os senhores feudais a buscarem fontes alternativas de

D. Afonso IV justificou a substituição dos *juizes ordinários* pelos *de fora*, segundo os seguintes motivos: a) obter menor influência dos interesses locais sob a decisão do juiz (*de fora*); b) o conhecimento dos juizes de fora seria mais adequado à “crescente complexidade do direito” (sic);¹⁶ e, finalmente, c) a economia relacionada à favorável relação custo-benefício da substituição.

Vale dizer, o controle do judiciário era proposto como uma benéfica centralização (item a), sob um presumido maior conhecimento de juizes escolhidos pelo rei (item b), compensada, por outro lado, por um incentivo para que a comunidade local não sobre-utilizasse o serviço público (item c) através da internalização dos seus custos.¹⁷

A importância desses juizes no crescimento do poder real relativo ao local tem sido um tópico de questionamento recente da historiografia portuguesa. Monteiro (1996), por exemplo, chama a atenção para o fato de que os indicadores utilizados para a mensuração do fenômeno não levarem a conclusões decisivas sobre o tema. Por outro lado, no final do século XV:

Embora os poderes dos senhores portugueses não fossem tão extensos e incontrollados como no centro da Europa, cerca de 2/3 dos conselhos do reino pertenciam a senhores, que aí administravam a justiça. E, em cerca de 1/3, esses senhores das terras podiam mesmo impedir a entrada dos magistrados régios (corregedores) encarregados de inspecionar o governo local (Hespanha, 1999, p. 6).

Mesmo a tese de que a presença destes juizes na localidade – quando escolhidos pela Coroa – era sinal de controle do poder central tem sido, também, colocada em dúvida pois: a) em muitos casos o juiz tinha de viajar dentro da região designada; b) a residência local pode ter facilitado o relacionamento com grupos de interesses locais, ao contrário de significar uma forma de monitoramento do juiz. Embora sejam discutíveis os efeitos destes agentes sobre o grau efetivo de centralização no final do século XV, o fato é que, conforme estudos recentes,¹⁸ no século XVI, o poder legal real se encontrava consolidado.

renda como a pecuária ou a mudança do sistema de pagamento dos vassallos da forma percentual para um montante fixo. Para detalhes, Hespanha (1982, p.189). Note que a peste negra tem o mesmo efeito, sobre grupos de interesse, como guerras ou outras catástrofes naturais possuem na explicação de Olson (1982).

¹⁶ Note como o item (ii) contraria uma proposição comum de federalismo fiscal, pois é mais custoso para um administrador público inteirar-se de problemas de outra comunidade do que da sua própria.

¹⁷ Ver Monteiro (1996, p. 83-84) para uma discussão sobre os indicadores utilizados na mensuração dos custos.

¹⁸ Ver Hespanha (1989).

4 Recursos fiscais: crescimento do governo português na época pré-expansão

Outro aspecto importante da construção de um Estado é o crescimento do governo. A teoria econômica “a-institucional” – ou seja, previamente ao reconhecimento da importância de se entender economicamente a alocação de recursos via sistema político – já destacou este aspecto em âmbito global.¹⁹ Embora a falta de dados detalhados seja uma limitação a estudos de períodos mais recuados no tempo, é possível se observar a ocorrência deste fenômeno observando-se um pouco da história da época através da ótica novo-institucionalista, pois a questão sobre a disputa pelos recursos fiscais não pode ser separada dos temas tratados nos tópicos anteriores.

Neste aspecto, divisão administrativa e recursos fiscais podem estar relacionados.²⁰ Considere-se, assim, a divisão administrativa do território português, consolidada no início do século XIV, em *comarcas*. Embora Monteiro (1996) destaque a falta de instituições próprias nesta divisão; é interessante observar que a mesma seguiu um padrão distinto das realidades regionais:

Esta divisão administrativa civil contrariava, em muitos aspectos, a ordenação tradicional dos bispados, das freguesias, dos senhorios e dos concelhos, violando-a com limites aparentemente absurdos que preferiam abstrações de base geográfica a realidades concretas de propriedade e de autoridade senhorial e religiosa (Serrão & Marques, 1987iii, p. 296).

A esta divisão seguiram-se mudanças no sistema fiscal, com a criação de órgãos regionais, os *almojarifados*, por sua vez também numa sobreposição inexata sobre a divisão administrativa das comarcas. Sob a direção dos almojarifes, estes órgãos tinham como função a coleta dos tributos reais e a efetuação dos gastos pertinentes. Embora haja uma escassez de dados sobre as finanças públicas locais neste período, pode-se destacar que:

a) um dos motivos desta regionalização fiscal teve como causa a criação de um novo imposto, a *sisá*, justificada principalmente pelos conflitos com Castela, ou seja, era uma fonte para despesas militares;

b) a folha de pagamentos com o funcionalismo público ganhou importância nas despesas públicas;

c) Lisboa passou a se destacar na arrecadação real; e,

d) cresceu a preocupação com uma arrecadação mais precisa, menos sujeita a flutuações, o que gerou os *contratos de arrendamento*, no qual se contratavam os serviços privados para um certo montante de arrecadação estipulado em contrato.

¹⁹ O melhor exemplo disto é a Lei de Wagner.

²⁰ Friedman (1977) foi o primeiro a reconhecer e testar este fato para relacionando regiões da Europa medieval, receita e transporte marítimo.

Sucessivas mudanças foram feitas na divisão do território sendo uma das mais importantes a realizada sob o reinado de D. Manuel I, através da diminuição das competências legais locais na revisão das cartas de forais. Além disso, promoveu-se um esforço em prol da maior eficiência na arrecadação tributária com a reorganização de alfândegas e uniformização no sistema de pesos e medidas.²¹

O uso de particulares para a arrecadação pública foi substituído por funcionários reais em 1527. Em 1538, contudo, retornou-se ao sistema anterior com posterior retomada do controle real em 1564. Embora Matto- so (1993) explique as sucessivas mudanças como resultantes da “insatisfação” da população, pode-se supor que as mesmas tenham se dado por peculiaridades do jogo político da época pois: a) a autonomia ganha pelos conselhos para cobrar seus impostos pode ser entendida como uma forma de se cooptar estes grupos em contraposição à nobreza e, b) a fonte de recursos do ultramar liberou a Coroa da dependência dos recursos internos, mas não os senhorios, que, em grande parte, continuavam mais dependentes destes.

Entre 1527 a 1532 foi feito um censo populacional, seguido de nova reorganização territorial, na qual as seis comarcas anteriores dariam lugar a vinte e oito, ignorando a divisão regional (dioceses) da Igreja, porém respeitando as bacias hidrográficas naturais do país. Embora uma explicação natural para esta divisão seja a de critérios regionais ou militares, uma hipótese alternativa é a de que a mesma tenha sido motivada por uma busca de maximização na tributação do comércio feito por vias marítimas, o que é compatível com a reformulação das alfândegas citada. É também possível que interesses locais tenham influenciado algumas demarcações. Por exemplo, no rio Douro existiam conflitos entre senhores feudais interessados na pesca, por um lado, e no transporte fluvial, por outro.²²

O acesso à modificação ou criação de novos impostos se dava sob a consulta às *Cortes*. Tratava-se de uma espécie de “assembleia representativa”²³ que se originou de um órgão de assessoramento real anterior, a *Cúria*. A necessidade de decisões mais importantes – como a criação de novos impostos ou o financiamento de dívidas públicas ou assuntos de ordem política ou militar – levou ao crescimento do número de membros em certas reuniões da *Cúria* que, posteriormente, originariam as *Cortes*.

²¹ A mensuração, para North (1981), é um importante fator de formação de diferentes estruturas de direito de propriedade. Assim, em situações nas quais o custo de se mensurar a terra é maior do que o seu benefício, é de se esperar que prevaleçam terrenos de uso comum. Outro exemplo, do mesmo autor, é o de que normalmente a disseminação de um sistema unificado de pesos e medidas é promovida pelo Estado o que é compatível com a visão de que o mesmo objetivo, com isto, aumentar sua receita tributária. Ver North (1981, p. 26).

²² Ver Serrão e Marques (1987v, p. 197-198).

²³ A representação não era apenas limitada pelos critérios adotados para a convocação dos seus componentes, mas também pelos custos de se deslocar para as mesmas. Afinal, as *Cortes* acompanhavam os reis em seus deslocamentos pelo país. Ver Serrão & Marques (1987iv, p. 292-295).

Este órgão apresentou seu apogeu – e declínio – ao longo dos séculos XIV e XV. Embora nunca tenham tido poder deliberativo, as Cortes:

Conseguiram que não fossem votados tributos extraordinários nem se desvalorizasse forçadamente a moeda sem o seu consentimento ou, pelo menos, sem a sua audição. Conseguiram ser muitas vezes ouvidas em assuntos de guerra e paz e em questões internacionais. Conseguiram eleger um rei em 1385 e decidir sobre a regência do Reino em 1438, chegando ao ponto de, nesta data, aprovar um *Regimento* para o Reino (Serrão & Marques, 1987ii, p. 294).

O papel das Cortes no sistema fiscal – ou no delineamento da *constituição fiscal* da época²⁴ – pode ser ilustrado, por exemplo, através da fiscalização da arrecadação tributária. Durante os meados do século XI à primeira metade do século XIV arrecadavam-se tributos diretos (e.g. terras, criação de gado, caça, pesca) e indiretos (sobre a circulação e comercialização). A maior preocupação real com a fiscalização só se verificaria ao final do século XIV com a criação das *sisas*.

A *sisas* era um imposto indireto, sem isenção, igualmente dividido entre o comprador e o vendedor de uma mercadoria. Como outros impostos, surge de forma extraordinária e provisória e se impõe como permanente diante da ameaça, em 1384, da invasão de Portugal por Castela. Entretanto, sua incidência se alterou em 1527 e em 1564, quando foi transformado em um imposto “lump sum”. Estas mudanças foram acompanhadas de uma certa descentralização, de forma que o poder local podia decidir a melhor forma de alocar a carga do imposto entre os setores econômicos.²⁵

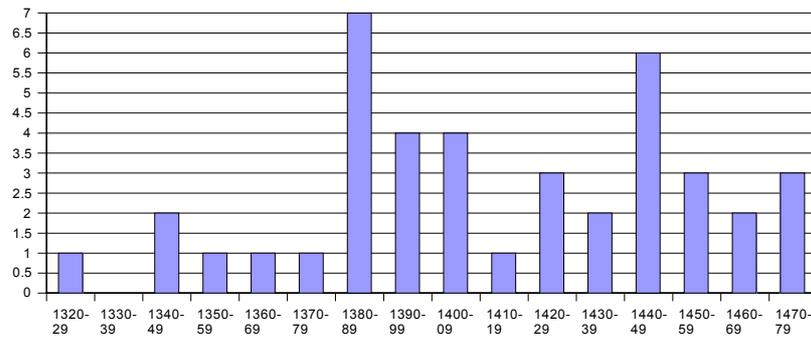
In spite of the remarkable innovation in tax design represented by the *sisas*, tax administration proved difficult. To make the collection of the excise on movable goods easier, the crown and each municipal corporation agreed in 1525 by contract that a fixed sum (*encabeçamento*) would be due. Municipal councils would be free to set tax parameters so as to raise the predefined amount (*ca-beçamento*) (Macedo *et al.*, 2001, p. 194).

A criação deste tipo de imposto, embora inicialmente feito sob consulta à Igreja, passou a ser administrado através de consultas às Cortes, mas com algumas limitações como, por exemplo, tetos máximos para a quantia requerida. Assim, existia a intenção de se controlar o endividamento do rei, mas, aparentemente, este controle diminuiu ao longo do tempo conforme ilustra o Gráfico 1.

²⁴ Constituição fiscal diz respeito às relações entre governantes e governados acerca de impostos e transferências, vale dizer, de redistribuição.

²⁵ Observe que este movimento é compatível com a primeira expressão de (2.3) no sentido de que, possivelmente, setores menos móveis devem ter agido no sentido de aumentar a carga tributária sobre o restante da sociedade. Para detalhes sobre este imposto ver Mattoso (1993), p. 99-103. Outros autores chamam a atenção para a excepcionalidade de Lisboa no contexto desta descentralização arrecadatória, vale dizer, dado o maior poder da Coroa nesta cidade, o controle da arrecadação permaneceu sob sua responsabilidade. Para detalhes, ver Macedo *et al.* (2001).

Gráfico 1.
Pedidos de subsídios extraordinários.



Fonte: Dados originais em Serrão & Marques (1987ii).

O pico correspondente ao período de 1380/1389 pode ser explicado pelos problemas militares com Castela. Note-se que, após este período, com exceção do decênio 1410/1419, a média de pedidos aumentou num comportamento similar à hipótese do *efeito catraca* de Peacock & Wiseman (1961, *apud* Müller, 1989); ou seja, a hipótese é a de que, durante uma crise (e.g. guerras), o governo expande sua atuação na economia e, após o término da mesma, apesar de não se manter no nível do período crítico, ele dificilmente retorna aos níveis anteriores.²⁶

Note-se que a diminuição do número de pedidos que se verificou na metade do século XV não deve ser apressadamente interpretada como maior controle sobre a capacidade de endividamento do rei, sendo possível supor que tenha sido fruto da consolidação da arrecadação mais bem fiscalizada, bem como do início da importância de receitas do ultramar.²⁷ Ao endividamento real correspondem também algumas desvalorizações oficiais ao longo deste período, bem como a concorrência de moedas falsas.²⁸

O poder de barganha das Cortes sofreria ainda a concorrência de novos órgãos burocráticos surgidos ao longo dos séculos XV e XVI (e.g. Casa da

²⁶ Uma forma de racionalizar esta hipótese encontra-se em Higgs (1987). Note, contudo, que sua hipótese para explicar este aumento é uma combinação de dois fatores. Primeiro, o aumento de gastos gera uma nova burocracia que se encastela no poder gerando rigidez institucional. Segundo, Higgs se apóia numa “teoria (parcial) da ideologia” (sic) o que, embora seja interessante, é de difícil não-falseamento embora, possivelmente, muitos dos autores portugueses utilizados neste trabalho talvez a ratificassem.

²⁷ No caso das sisas, especificamente, desde sua criação, as Cortes apresentaram pedidos pelo seu cancelamento, devidamente negados. Segundo Mattoso (1993), o clero conseguiu uma isenção parcial sob D. Manuel.

²⁸ As principais desvalorizações do período ocorrem de 1536 a 1540 (período em que, no Brasil, iniciava-se a colonização através de capitânias). Para maiores detalhes, ver Serrão & Marques (1987v, p. 254-276).

Suplicação, Casa do Cível, Relação da Casa do Porto, Desembargo do Paço, o Conselho de Estado, etc.), além dos ganhos oriundos do início do ultramar que diminuiriam a importância da barganha por impostos no país. Do ponto de vista regional, a crescente perda de importância das Cortes foi acompanhada pela alteração da distribuição regional de poderes. Assim, Lisboa, fortemente ligada ao comércio real com as Índias, passou a uma posição econômica dominante, notadamente no século XVI, relativamente aos portos atlânticos – como Lagos, Faro, Tavira, Porto, Viana e Aveiro (caracterizados pelo comércio marítimo atlântico, de caráter mais privado) e aos centros do interior (baseados no comércio pastoril e agrícola).²⁹ Esta importância aumentaria mesmo durante e depois da União Ibérica.

De 1550 a 1554 tinham-se emitido padrões de juro oito vezes à média de uma série todos os sete anos. A partir de então, o ritmo acelerou-se: nove emissões até 1580 (...). As Cortes votaram *pedidos* quase todas as vezes que foram convocadas. Havia ainda outros empréstimos que respeitavam aos conselhos (sobretudo de Lisboa), aos comerciantes, aos Cristãos-Novos e até ao clero. Os impostos subiram. O orçamento pôde apresentar-se equilibrado em 1557 (Serrão & Marques, 1987 iii, p. 253).

A narrativa histórica acima ilustrou alguns aspectos teóricos interessantes para a compreensão das instituições e sua relação com o sistema econômico. North (1981) cita duas importantes restrições enfrentadas por aqueles que desejam se manter no comando de um estado: a restrição dos custos de transação e a restrição concorrencial. Basicamente, se os grupos submetidos a uma estrutura de direitos de propriedade qualquer possui fácil acesso a outras estruturas que lhes sejam menos prejudiciais, por exemplo, em termos de tributação de sua renda, então a sustentação do grupo expropriador – aquele que governa – perde sua força. Por outro lado, os custos de monitoramento e coleta de impostos podem diminuir com a maior interferência governamental, mas isto pode diminuir o potencial de crescimento econômico.³⁰

Pode-se ilustrar esta proposição através do modelo de Bates & Lien (1985), que possui dois agentes: o rei e os cidadãos. O caso histórico em análise, obviamente, possui outro agente importante, os senhorios (ou, alternativamente, os senhores feudais); mas sua inclusão não alteraria as conclusões do modelo, pois o problema tratado pode ser facilmente traduzido em um jogo entre senhores feudais e cidadãos ou, alternativamente, entre o rei e os senhores feudais. Basicamente, o problema consiste em mostrar que, embora o rei tenha como objetivo extrair recursos da sociedade, na forma de tributação, ele não o fará sem considerar as preferências políticas dos cidadãos.

²⁹ Ver Hespanha (1989, p. 708).

³⁰ North (1981, p. 28).

As variáveis do modelo são as seguintes:

U^C, U^R = função utilidade dos cidadãos e do rei (quase-côncavas);
 U^C = função utilidade dos cidadãos na situação de equilíbrio político-econômico;
 V = política do governo
 V^+, V^- = valor de V preferido pelo rei e pelos cidadãos, respectivamente ($V \in [V^-, V^+]$);
 K, L = insumos na função de produção quase-côncava $f(K,L)$, respectivamente, capital e trabalho;
 w, r = remuneração do trabalho e do capital;
 t = alíquota de imposto.

Por sua vez, o jogo entre rei e cidadãos (ou, de outra forma, entre rei e o cidadão representativo) é formulado na seguinte ordem: em primeiro lugar, o cidadão escolhe o nível ótimo de K e L , dada a alíquota de tributação e a política V .

$$\underset{K,L}{\text{Max}} U^C = U^C \left[(1-t)f(K,L) - rK - wL, -(V - V^-)^2 \right] \quad (1)$$

Cuja solução é dada pelo par: $K^*(t,V), L^*(t,V)$. Considerando, assim, a maximização do cidadão representativo na forma das condições de primeira ordem relativas à K e L , o rei escolhe t e V de forma a maximizar sua função de utilidade.

$$\underset{t,V,K,L}{\text{Max}} U^R = U^R \left[f(K,L), -(V - V^+)^2 \right] + \lambda_1 [(1-t)f_K - r] + \lambda_2 [(1-t)f_L - w] + \mu(U^C - U^R) \quad (2)$$

Bates & Lien (1985) mostram que para o jogo representado por (1) e (2), tem-se que:

$$\frac{\partial t}{\partial \eta} < 0, \quad \frac{\partial (V - V^-)}{\partial t} < 0, \quad \frac{\partial^2 (V - V^-)}{\partial t \partial \eta} < 0 \quad (3)$$

Em outras palavras, (3) mostra que a alíquota de imposto varia de forma relativamente inversa com a elasticidade da oferta, η . Em segundo lugar, a maximização do rei leva em conta os interesses dos setores com maior elasticidade da oferta (setores com maior mobilidade).³¹ Uma outra

³¹ A última expressão em (2.3) é obtida para o caso particular em que a função de produção é Cobb-Douglas com retornos de escala decrescentes.

forma de se interpretar (3) é pensar que a maximização de utilidade do rei tenha influência no grau de descentralização de poder, dado que a medida de preferência política de ambos os agentes é medida como a distância entre o ponto de preferência máxima (*bliss point*) dos indivíduos, relativamente a um certo item de política e um valor efetivo.

Alternativamente, o modelo acima pode ser pensado como um complemento a abordagens à *la* Olson, na qual o dilema “predação-produção” é modelado a partir da idéia do soberano como um *bandido estacionário*. Neste tipo de modelo,³² a consideração dos interesses dos cidadãos surge da idéia de que o rei (o bandido estacionário) percebe que sua receita é maior se ele preserva o sistema produtivo em troca do fornecimento de algum bem público (como a força militar em defesa da sociedade local) do que a alternativa de pilhagens em diferentes localidades.

No caso em questão, a substituição da fonte tributária interna por recursos oriundos do ultramar poderia ser pensada através da transformação da alíquota de imposto do modelo em uma função decrescente de bases tributárias substitutas.

5 Conclusão

Sistema legal, sistema fiscal e coerção são três importantes características para a compreensão das origens do Estado. Aliás, são três bens normalmente tidos como públicos, embora a história – como descrita acima – mostre que nem sempre estes bens sejam fornecidos por um setor público.

O direito de se ofertar um bem público muitas vezes surge da competição de sistemas legais alternativos. Ekelund & Tollison (1997) mostraram evidências que comprovam esta tese na Inglaterra. Aqui, mostrou-se evidências distintas, geográficas e históricas relativamente à Inglaterra, mas que apontam em direção similar à tese dos autores: também em Portugal houve concorrência pelo monopólio do sistema legal.

Como foi destacado por Lane (1958, 1979), Glete (1993, 2000) e Tilly (1985, 1989, 1990), a construção dos Estados modernos passa por uma redefinição de direitos de propriedade que não segue necessariamente um padrão pacífico, de barganhas *coasianas*. Logo, estudos de casos históricos específicos são importantes para que se possa compreender os diferentes arcabouços institucionais que geram os diferentes resultados que se observa na análise *cross-country*. Neste sentido, buscou-se mostrar a relação da construção do monopólio da coerção, da violência, em Portugal, destacando-se algumas características importantes deste processo. Novamente, a relação público-privado é uma constante e foi ilus-

³² Ver McGuire & Olson (1996) e Wilke (2002).

trada com alguns exemplos, ora relacionados à monopolização na cessão dos direitos de propriedade territoriais, ora no que diz respeito ao sistema judiciário e fiscal.

Existe uma crescente literatura novo-institucional – North (1981), Tilly (1990), Ekelund & Tollison (1997) e t’Hart (1993) – dedicada à análise das instituições que influenciaram na construção dos Estados modernos como França, Espanha, Inglaterra e Províncias Unidas (os atuais Países Baixos). Este artigo pretendeu fazer uma contribuição à esta agenda de pesquisa, estudando o caso de Portugal.

Referências

- ABREU, Marcelo de A. A apropriação do território no Brasil colonial. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; CORRÊA, Roberto L. (orgs.). *Explorações geográficas: percursos no fim do Século*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- BARZEL, Yoram. *A theory of the State – Economic rights, legal rights, and the scope of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- BATES, Robert H. & LIEN, Da-Hsiang D. A note on taxation, development, and Representative Government. *Politics and Society*, v. 14, n. 1, 1985.
- BOXER, Charles, H. *O império marítimo português: 1415-1825*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- COSTA, Leonor F. Aspectos empresariais da construção naval no século XVI: o caso da Ribeira das Naus de Lisboa. *Análise Social*, v. 31, p. 295-312, 1996.
- DIFFIE, Bailey W. & WINIUS, George D. *Foundations of the portuguese empire, 1415-1580*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977.
- EKELUND, Robert Jr. & TOLLISON, Robert D. *Politicized economies: monarchy, monopoly, and mercantilism*. Texas: A&M University Press, 1997.
- FRIEDMAN, David. A theory of the size and shape of nations. *Journal of Political Economy*, v.85, n.11, p. 59-77, 1977.
- GLETE, Jan. *Navies and nations – Warships, navies and state building in Europe and America, 1500-1860*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International. (2 vols), 1993.
- . *Warfare at sea, 1500-1650: Maritime conflicts and the transformation of Europe*. London: Routledge, 2000.
- HALKOS, George E. & KYRIAZIS, Nickolas C. A naval revolution and institutional change: the case of the United Provinces. *European Journal of Law and Economics*, v. 19, p. 41-68, 2005.
- HESPANHA, António M. *História das instituições – Épocas medieval e moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.
- . *Cities and the state in Portugal*. *Theory and Society*, v. 18, 1989, p. 707-720.
- . *O Debate Acerca do Estado Moderno*. Lisboa: Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa (Documento de Trabalho n. 1/99), 1999.
- HIGGS, Robert. *Crisis and leviathan*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- HIRSHLEIFER, Jack. *The dark side of the force*. Cambridge: Cambridge Press, 2001.

- HOFFMAN, Phillippe T. & ROSENTHAL, Jean-Laurent. The political economy of warfare and taxation in early modern Europe: Historical lessons for economic development. In: DROBAK, John & NYE, John (orgs). *The frontiers of the new institutional economics*. San Diego: Academic Press, 1997.
- IRIGOIN, Maria A. & GRAFE, Regina. Bargaining for absolutism: a Spanish path to nation state and empire building. *Discussion Papers in Economic and Social History*. University of Oxford, 65, nov. 2006.
- KYRIAZIS, Nicholas C. & ZOUBOULAKIS, Michel S. Democracy, sea power and institutional change: an economic analysis of the Athenian naval law. *European Journal of Law and Economics*, v. 17, p. 117-132, 2004
- LANE, Frederick C. Economic consequence of organized violence. *The Journal of Economic History*, v. 18, n. 4, p. 401-17, 1958.
- . *Profits from power – Readings in protection rent and violence – controlling enterprises*. Albany: State University of New York Press, 1979.
- MACEDO, Jorge B. et al. *War, taxes, and gold: the inheritance of the real*. In: BORDO, Michael. (org.). *Transferring wealth and power from the old to the new world: monetary and fiscal institutions in the 17th through the 19th centuries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MATTOSO, José. *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, v. 3, 1993.
- McGUIRE, Martin C. & OLSON Jr., Mancur. The economics of autocracy and majority rule: The invisible hand and the use of force. *Journal of Economic Literature*, v. 34, p. 72-96, 1996.
- MONTEIRO, Nuno G. (coord.) Os poderes locais no Antigo Regime. In OLIVEIRA, César de. *História dos municípios e do poder local – dos finais da Idade Média à União Européia*. Lisboa: Temas e Debates e Autores, 1996.
- MONTEIRO, Armando S. S. The decline and fall of Portuguese seapower, 1583-1663. *The Journal of Military History*, v. 65, n. 1, p. 9-26, 2001.
- MÜLLER, Dennis C. *Public choice II*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- NORTH, Douglass C. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton & Company, 1981.
- . Institutions, transaction costs, and the rise of merchant empires. In: TRACY, James D. (ed). *The political economy of merchant empires – state power and world trade, 1350-1750*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- OLSON Jr., Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard Press, 1965.
- . *The rise and decline of the nations*. New Haven and London: Yale University, 1982.
- . *Power and prosperity – Outgrowing communist and capitalism dictatorships*. New York: Basic Books, 2000.
- OLSON, Mancur.; SARNA, Naveen & SWAMY, Anand V. Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth. *Public Choice*, v. 102, p. 341-64, 2000.
- OPELLO JR., Walter C. State making and democracy: Portugal and Catalonia in comparative perspective. *Portuguese Studies Review*, v. 7, n. 1, p. 54-69, 1998.
- SERRÃO, Joel. *Temas históricos madeirenses*. Coimbra: Secretaria Regional do Turismo Cultura e Emigração/Centro de Estudos de História do Atlântico, 1992.

SERRÃO, Joel & MARQUES, António H. de O. *Nova história de Portugal*. Lisboa, Editorial Presença. Vol. III, Vol. IV e Vol. V. 1987i.

T'HART, Marjolein C. *The making of a bourgeois state – War, politics and finance during the dutch revolt*. Manchester: Manchester University Press, 1993.

TILLY, Charles. War making and the State making as organized crime. In: EVANS, P. B. *et al. Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

———. Cities and states in Europe, 1000-1800. *Theory and Society*, v. 18, 1989, p. 563-84.

———. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

UMBECK, John R. *A theory of property rights with application to the California gold rush*. Ames: Iowa State University Press, 1981.

WILKE, Thomas. The investment theory of wars: belligerent dictators in the McGuire/North model of autocracy. *Public Choice*, v. 112, n. 3/4, p. 319-33, sep. 2002.