

A ADMINISTRAÇÃO FISCAL PORTUGUESA ANTERIOR AO SÉCULO XV. Alguns Aspectos Fundamentais

Rui Manuel Figueiredo Marcos*

Universidade de Coimbra

Resumo

Este estudo visa traçar un panorama da administração fiscal portuguesa no Idade Média. Concede-se especial atenção aos diferentes sistemas de tributação e ao funcionalismo que os suportava.

Palabras chave: Administração, impostos

Abstract

This study aims at giving a view of the fiscal administration in the Middle Ages. We paid special attention to the various tax systems and to the civil servants who dealt with them.

Keywords: Administration, taxes, Middle Ages

1. Os mosaicos fiscais e o seu conspecto evolutivo

Optámos por abordar o tratamento da geografia fiscal do território português. Uma decisão que resulta da individualidade da administração fiscal do Reino. O seu carácter pioneiro e o desvelo com que sempre foi encarada pelo poder público infundiu-lhe características próprias. Não as podemos obnubilar.

À guisa de questão prévia, convém salientar que o binómio administração fiscal ou tributária, medida pelos olhos da terminologia actual, encerra alguma inadequação para espelhar, com inteira fidelidade, o quadro medieval. Esta advertência vale também para o próprio conceito de tributo ou de imposto. Importa ainda ter presente o tradicional pluralismo que invadia a Idade Média. Para o propósito que, de momento, nos ocupa, não se pode ignorar que a administração fiscal não se cinge à esfera da coroa. A seu lado,

Recibido: 15/05/07. Aceptado: 20/06/07

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra

floresciam outras estruturas fiscais, como a senhorial, a eclesiástica e a concelhia, cada qual apoiada em diferentes teias administrativas.

Começamos pela organização do território vista pela lente da fiscalidade régia. Uma malha cedo urdida e de modo cuidadoso. No fundo, estava em jogo a salvífica cobrança dos impostos. Não admira, pois, que o importante cargo de almoxarife apareça já referido pelos fins do século XII. Nem causará o mínimo espanto assinalar a divisão do território português em almoxarifados, como sendo um dos mapas administrativos mais precocemente gizados e com um almejado critério de eficácia e de operacionalidade.

Não sabemos, ao certo, o momento em que se estabeleceu a repartição do Reino em almoxarifados. Mas já não se desconhece que os almoxarifados correspondiam a extensos distritos, cuja sede se implantava, por via de regra, numa cidade ou vila importante. A título ilustrativo, mencionaremos apenas as cidades de Lisboa, Porto, Coimbra e Guimarães. Quanto aos limites geográficos de cada um dos almoxarifados, terá havido, com certeza, um enorme cuidado, de molde a evitar que não ficasse nenhum contribuinte efectivo por elencar.

Numa fase inicial, dos negócios da fazenda não se arredavam o chanceler e o mordomo-mor na condição de titulares da suprema hierarquia da administração. Com algum grau de especialização, já podemos balbuciar o nome dos *portarius maior* que se definiu como sacador dos direitos e rendas da coroa. O reposteiro surge substituído, por meados do século XIII, pelo tesoureiro.

Mas é, na verdade, com os almoxarifados que desponta uma rede de funcionários fiscais disseminados pelo País, ao longo do século XIII. Zelavam por tudo quanto coubesse no património régio e nos direitos fiscais da coroa. As suas funções apresentavam-se de uma amplitude imensa, sendo, por vezes, de difícil identificação. Velavam pelo interesse da fazenda régia, quer no capítulo das receitas, quer no domínio das despesas, sem esquecer a vigilância das portagens nas alfândegas, a par do arrendamento da cobrança das rendas e a jurisdição superior nos reguengos. É esta a lição de Marcello Caetano.

Com alguma intersecção de competências relativamente aos almoxarifados, mas colocados em posição inferior, apareceram os mordomos dos distritos. Também lhes incumbia superintender na cobrança dos direitos do

rei. Viam-se envoltos ainda em tarefas de ordem judicial. Procediam a actos de citação e de execução, chamando a juízo os devedores remissos, cobrando coimas e fazendo penhoras.

Para colaborarem com os almoxarifados, eram designados escrivães. Sobre estes impendia o dever de reduzirem a escrito tudo o que se suscitasse a respeito dos bens e réditos da coroa. Muitos outros oficiais, com um florilégio de funções assaz diversificado, trabalhavam na órbita dos almoxarifes. Chegou ainda a pertencer aos almoxarifes a função de juiz de recurso no tocante às decisões dos juizes e vigários dos reguengos, que se dedicavam à respectiva administração e cobrança coercitiva de prestações.

Do mosaico fiscal não se podem desprender aqueles que tivessem a seu cargo despachar e julgar tudo o que tocasse à fazenda real, às propriedades da coroa e às receitas régias. Nesta linha, se descobre o ouvidor dos feitos do rei ou da portaria. Havia, na verdade, um contencioso fiscal de primeira instância, conforme sustentou Paulo Merêa.

Em 1370, eclipsaram-se os ouvidores de feitos del-rei. Isso não terá soado a mais do que um novo baptismo nominativo. Terão passado a designar-se, segundo Marcello Caetano, vedores da fazenda. A esfera de acção destes admite-se que suplantou a dos ouvidores. Tratava-se dos funcionários supremos em matéria de administração do património real e da fazenda pública. Aos vedores estava ainda adstrita a tarefa de superintenderem em sede alfandegária e no domínio das portagens, cujos impostos se cobravam mercê do empenho funcional de almoxarifes, alvazis e portageiros¹.

Uma mudança da contabilidade pública ocorrida no século XIV repercutiu um efeito não desprezível na competência dos vedores. Os almoxarifes prestavam contas perante os vedores, os quais deviam elaborar uma carta de quitação. Só que tal função deslocou-se para os chamados contadores².

¹ Não raro, os vedores da fazenda percorriam vários lugares na esfera da administração pública. Assim, João Esteves de Azambuja foi camareiro-mór de D. Afonso IV, vedor da fazenda, conselheiro de D. Pedro I, e alcaide-mor de Lisboa. Faleceu em 1413. Vide D. MARCUS DE NORONHA DA COSTA, *O Morgadio da Quinta da Torre, Freguesia do Monte da Caparica*, Ponta Delgada, 2004, pág. 7

² Vide RUY DE ALBUQUERQUE/MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do Direito Português*, vol. I (1140-1415), Lisboa, 1999, págs. 644 e seg.

Uma referência segura a Contos, recua, pelo menos, a 1296. Mas as menções a contadores rapidamente se disseminaram ao longo do século XIV. Em todo o caso, julga-se verosímil sustentar a edificação de uma contabilidade pública, já em 1375, com o préstimo de vários serventuários, como oficiais contadores, escritvães e porteiro. A certa altura, forjou-se a distinção entre Contos de el-rei e Contos de Lisboa. Prestavam contas nos primeiros os tesoureiros e recebedores da casa real. Aos segundos, pertencia a missão de vigiar os mapas contabilísticos das diversas entidades públicas.

2. Um breve retrato do sistema fiscal medievo e do seu funcionalismo

O lançamento do primeiro imposto directo à escala nacional remonta ao reinado de D. Afonso III. Em 1253, o monarca logrou obter a aquiescência dos três estados, *maxime* do povo, como contrapartida de não quebrar moeda³. Quando o rei lançava um pedido, carecia de uma autorização expressa em Cortes. Em circunstâncias históricas controversas, o consentimento do povo era muito difícil de extrair. Em 1372, D. Fernando não conseguiu que um seu pedido fosse aprovado, dada a pouca simpatia com que, na altura, se olhava o envolvimento de Portugal na guerra odiosa com Castela.

No entanto, o episódio mais eloquente a respeito da indispensabilidade da aprovação do imposto directo em Cortes situou-se no reinado de D. João I. O monarca precisava de verbas vultuosas para custear a expedição a Ceuta, em 1415. Como quis rodear a partida da armada e a sua missão de um rigoroso sigilo, viu-se privado do recurso a impostos directos. Conquistada a praça marroquina, multiplicaram-se os pedidos, na mira de assegurar a manutenção militar de Ceuta.

Desde meados do século XIII até ao expirar do século XV, registaram-se cerca de cinquenta pedidos⁴ Os seus escopos fundamentais desenha-

³ No tocante aos rendimentos da coroa na primeira metade do século XIII e, em especial, sobre o processo de lançar uma contribuição geral à escala do Reino, que era a quebra da moeda, ver, por todos, MARCELLO CAETANO, *As Cortes de Leiria de 1254*, 2ª ed., prefácio de JOAQUIM VERÍSSIMO SERRÃO, Lisboa, 2004, págs. 10 e seg.

⁴ Reveste-se, de enorme interesse, para o panorama medievo das fontes de receita a que o monarca podia recorrer o estudo de IRIA GONÇALVES, *O empréstimo concedido a D. Afonso V em anos de 1475 e 1476 pelo almoraxifado de Évora*, in «Ciência e Técnica Fiscal», n.ºs 68-69 (1964), págs. 89 e segs.

vam-se aos olhos de todos. A esmagadora maioria destinava-se a pagar as despesas da guerra. Uma outra importante fatia visava garantir um matrimónio, com esplendor régio, a príncipes e a monarcas, sem esquecer o preenchimento dos dotes *ante nuptias*. Lá no fundo, tudo se resumia ao pagamento de dívidas da coroa, pelo que esta se socorria, junto das Cortes, da mais poderosa retórica argumentativa afeiçoada a cada pedido, de molde a conseguir a aprovação da assembleia.

Aliás, as Cortes não deixaram de beneficiar com este estatuto de instância de aprovação do lançamento de impostos. Era uma das suas competências mais nobres, onde o seu manto tutelar cobria o Reino dos contribuintes. A obrigação do soberano ter de ir suplicar às Cortes, *humiliter*, a autorização para o imposto faiscou, de modo decisivo, na consolidação institucional de tais assembleias.

3. Tributos de teor feudal

Tributos houve a benefício da condição régia. Na Idade Média, o monarca vivia dos rendimentos dos seus vastos domínios patrimoniais. Sobre os homens que habitavam as suas terras, o monarca gozava de direitos vários que incluíam a arrecadação de algumas receitas.

Um dos exemplos clássicos respeita à fossadeira. Tratava-se de um tributo pago por aqueles que se eximiam ao dever de acompanhar o rei aos fossados. No fundo, a fossadeira representava a remissão do serviço militar do fossado. A sua incidência pessoal abrangia, nos concelhos, as categorias mais elevadas da população. A razão não parece difícil de descortinar.

É que, na verdade, o pagamento da fossadeira implicava o reconhecimento do *status libertatis*. Significava isto que o exercício da guerra constituía uma função que se entendia privativa de homens livres.

O rei, na veste de chefe militar supremo, assumia a responsabilidade pela decisão de entrar em guerra e pela sua boa condução. Para tanto, necessitava de meios avultados. O soberano socorria-se, em primeira linha, dos rendimentos próprios, contando também com a ajuda obrigatória dos senhores nobres. Depois, haveria que os compensar. Enquanto durou o processo de Reconquista Cristã contra os mouros, uma parte dos saques revertia a favor do rei. Mas, nas receitas régias, a percepção da fossadeira não se julgava isenta de relevo.

Um outro tributo marcadamente feudal era o jantar. A respectiva cobrança generalizou-se dada a itinerância do rei e da Corte. Consistia num conjunto de prestações que visavam proporcionar à comitiva real alimentação e aposentadoria, de acordo com uma tradição que o tempo consolidou. A escassez de mantimentos frescos e as tremendas dificuldades de deslocação por parte de pessoas e bens faziam sobrepujar a importância deste tributo.

A obrigação fiscal do jantar foi-se padronizando com o tempo. Apareceram listas de víveres e de copiosa bebida. Aos cavalos, por seu turno, também não podiam faltar as imprescindíveis rações alimentares constituídas por cevada. Com o rodar dos anos e, principalmente mercê de novas condições de deslocação, o jantar-se converteu-se numa prestação pecuniária⁵.

4. A tributação directa

Chegaram também até nós ecos longínquos da existência de impostos directos concelhios, sobre os quais se desconhece quase tudo. Por exemplo, o Porto, de modo a suportar a abertura de uma grande artéria urbana, a chamada Rua Nova, viu-se forçado a lançar uma finta. Ficou o registo de uma cobrança que recua ao ano de 1438. É bem de ver que a criação desses impostos carecia sempre de autorização régia e não custa admitir que os mais importantes concelhos portugueses se tenham socorrido deles em momentos de gritante necessidade.

A tributação directa, por via de regra, ficava àquem do previsto pelo que tocava à cobrança efectiva. Os gastos com os funcionários não cessavam de aumentar. O rei dirigiu os seus olhos cobiçosos para outras áreas tributáveis. Assim se gerou uma fiscalidade indirecta que as circunstâncias políticas ajudaram a estabelecer. Uma conclusão que protesta a sua evidência no campo dos impostos aduaneiros.

Como não se ignora, as fronteiras terrestres de Portugal cedo foram fixadas e os seus naturais limites marítimos proporcionavam linhas de trânsito fiscal assaz claras. Abundavam os portos secos e os portos de mar.

⁵ Neste sentido, ver, por todos, IRIA GONÇALVES, *Estado Moderno, Finanças Públicas e Fiscalidade Permanente*, in «A Génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval», coordenação de MARIA HELENA CRUZ COELHO/ARMANDO LUÍS DE CARVALHO HOMEM, Lisboa, 1999, págs. 95 e segs., em especial, págs. 101 e seg.

Importações e exportações constituíam excelentes actos tributáveis. De tal sorte que, a título de portagem, pagavam dízima todas as mercadorias importadas ou exportadas. D. Afonso III, cujo reinado bem se pode reputar uma luminária fiscal para a coroa, passou a controlar, com especial desvelo, o sistema das dízimas.

5. Sisas e siseiros

Mas a fonte de receitas obtidas coercivamente que colheu uma atenção régia mais prolongada foram as sisas. Da sua história fez-se eco a *Crónica de D. João I*, de Fernão Lopes. Na versão do cronista, as sisas apareceram no reinado de D. Afonso IV. O rei decidiu amuralhar a cidade de Setúbal e, em ordem a financiar uma obra dessa magnitude, foram lançadas duas sisas, uma, incidindo sobre o comércio dos vinhos, a que chamaram grande e uma outra denominada miúda. No tempo de D. Fernando, as sisas expandiram-se de forma generalizada, quase sempre com o escopo de suportar os custos da guerra contra Castela.

A coroa, ciente da força contributiva que as sisas representavam, chamou a si o imposto, retirando-lhe o seu carácter municipal. O ponto é que o monarca começou a pedir as sisas directamente aos povos, com uma justificação vaga e geral, que ia das aplicações passadas às urgências futuras. Uma necessidade a satisfazer a prazo convertia-se, afinal de contas, numa tributação com um horizonte temporal indefinido.

Não admira, pois, o clamor que os procuradores dos concelhos às Cortes de Lisboa de 1459 levantaram em torno da questão das sisas. Antes de tudo, lastimavam os gastos desmedidos. D. Afonso V, tomando-se de forte indignação, replicou às críticas acerbas que, então, foram dirigidas ao estabelecimento das sisas: «Responde el-rei que ele leva as sisas bem e diretamente, com boa consciência. E que se espanta por vós ser tal tocado. Que bem sabes que o reino e sua fazenda, assim por criação e casamentos de nossos filhos e por outras necessidades que sobrevieram ao reino, são em tão grande abatimento que, se aí sisas não houvesse, ele as devia pôr de novo»⁶. A palavra do rei afigura-se eloquente quanto a qualquer manifestação de vontade abdicativa no tocante às sisas.

⁶ Vide ARMANDO DE SOUSA, *Os mecanismos do poder: a fiscalidade*, in «História de Portugal», direcção de JOSÉ MATTOSO, 2^o vol. «A Monarquia Feudal (1096-1480)», Lisboa, 1993, pág. 522.

No capítulo 26 dos povos das Cortes de 1459, faz-se a história do imposto das sisas, embora susceptível de correcções. Do que não subsiste réstia de dúvida é que, de acordo com o queixume dos povos, os monarcas transformaram as sisas em direito real, pelo que se deviam sentir culpados perante Deus, as suas consciências e a nação. Além disso, pelo mesma lente popular, a apropriação das sisas incentivou os gastos públicos, favorecendo a prodigalidade e laxidão da monarquia⁷.

Nascidas, no século XIV, como um imposto indirecto que incidia sobre as transacções de algumas mercadorias, começou por assumir um carácter provisório e dentro de uma esfera municipal. Mas cedo estas vestes caíram aos pés dos superiores interesses régios. Concebe-se que a transformação do imposto das sisas de extraordinárias em permanentes tenha resultado de uma desejada inércia, fruto, antes de tudo, das insaciáveis necessidades da guerra. A sua aplicação passou também a ser geral.

As sisas, dotadas de uma tal incidência, reclamavam o apoio de um funcionalismo dedicado *ex professo* à resolução dos seus problemas específicos. Deste modo, surgiram os siseiros para a recolha dos pagamentos. Havia ainda os chamados juizes das sisas que dirimiam o contencioso fiscal suscitado pela cobrança do imposto. Não eram benquistos os juizes das sisas, porquanto a respectiva acção significou amputar as competências atribuídas aos juizes dos concelhos. Daí os sucessivos ataques, em Cortes, de que siseiros e juizes das sisas se tornaram alvo privilegiado. Chegaram mesmo a estabelecer-se, em 1398, ordenações para vincular, com clareza, a função dos siseiros à letra da lei⁸.

No capítulo dos impostos extraordinários, a coroa tendia a fixar um montante global. Aos representantes dos concelhos, competiria também garantir a repartição da cobrança em termos justos e equitativos. Uma solução deveras sábia, porquanto o panorama da geografia fiscal assentava no esquema dos concelhos, descontados os coutos e honras. Além disso, os representantes dos concelhos não ignoravam que, se permitissem a evasão fiscal, tal implicaria uma sobrecarga para os outros contribuintes. Daí a meticulosa operação da cobrança dos impostos. Um dos casos já estudados respeita a

⁷ Vide ARMANDO DE SOUSA, *Os mecanismos do poder: a fiscalidade*, in loc. cit., pág. 522.

⁸ Vide ARMANDO DE SOUSA, *Os mecanismos do poder: a fiscalidade*, in loc. cit., pág. 524.

uma cobrança de natureza fiscal ocorrida no Porto e seu termo no ano de 1438. Nessa altura, a minúcia da operação não deixa lugar a dúvidas. O Porto e seu termo foi dividido em freguesias, as freguesias em contos e em juradias. Estas últimas foram ainda fraccionadas em partes de cima e partes de baixo⁹.

6. Tributos concelhios

Da exposição em curso não pode ficar ausente a administração fiscal de índole concelhia. Na verdade, os concelhos desfrutaram, em épocas sucessivas, de receitas fiscais próprias. A escassez das fontes não autoriza, porém, que tudo se esclareça de modo cabal. Em todo o caso, as livrarias municipais, com especial destaque para os livros de vereações e para os livros de receita e de despesa, permitem tremeluzir algumas ideias.

Um dos actos que suscitava a incidência da tributação concelhia era a entrada dos vinhos nas cidades. Assim aconteceu no Porto, conforme documentam as vereações daquela urbe, tão escrupulosamente estudadas por Luís Miguel Duarte¹⁰. Este mesmo autor assinala que, em 1431, essa entrada andou em hasta pública devidamente apregoada. Quem conheça um pouco da história do direito fiscal, não ignora que um procedimento não invulgar residia na concessão da cobrança de um imposto, ou o seu arrendamento, quer a particulares, quer a sociedades para o efeito constituídas. O Estado exigia, via de regra, a prestação de garantias sólidas por parte dos adjudicatários¹¹.

Os livros de receita e de despesa dos municípios espelham bem o arrendamento de alguns impostos. Por exemplo, um livro de Montemor-o-Novo registou a arrematação da renda dos pesos e medidas¹². Com efeito, a medição e pesagem das mercadorias constituía uma importante receita municipal.

À categoria de impostos municipais pertenciam as denominadas fintas ou talhas. Como já mencionámos anteriormente, um dos casos em que um

⁹ Vide LUÍS MIGUEL DUARTE/LUÍS CARLOS AMARAL, *Os Homens que pagaram a Rua Nova. Fiscalidade, Sociedade e Ordenamento Territorial no Porto Quatrocentista*, in «Revista de História do Centro de História da Universidade do Porto», vol. 6 (1985), págs. 7 e segs.

¹⁰ Vide JOÃO ALBERTO MACHADO/LUÍS MIGUEL DUARTE, *Vereações (1431-1432). Livro 1*, Porto, 1985, págs. 9 e segs.

¹¹ Vide JEAN FAVIER, *Finance et Fiscalité au Bas Moyen Âge*, Paris, 1971, págs. 236

¹² Vide JORGE FONSECA, *Montemor-o-Novo no Século XV*, Montemor-o-Novo, 1998, pág. 155.

finta ocorre, decidida pela urbe e sancionada pelo rei, é a finta da Rua Nova, no Porto, em 1438. O produto do imposto destinava-se a suportar os custos das expropriações e, sobretudo, da construção de uma grande via urbana que rasgaria a parte baixa do Porto.

De subido relevo, para o estudo da fiscalidade da época, é o chamado *Livro de Abertura da Rua Nova*. Aqui se registaram as listas de fogos dos contribuintes. O termo do Porto surgiu, cautelosamente, dividido em juradias. Em cada local, elaborava-se uma lista das cabeças dos fogos. Media-se assim, a capacidade contributiva de cada um, distribuindo-se os contribuintes em três classes: os que pagavam por inteiro, os que pagavam metade e os isentos. Daí a distinção que se forjou entre inteiros e cabaneiros. Estes últimos tinham de seu apenas uma cabana.

As listas não se apresentavam naturalmente imutáveis aos olhos dos avaliadores da capacidade contributiva. Contribuintes havia que cresciam por um lance de fortuna ou de laboriosa prosperidade. Ao invés, outros decaíam em termos fiscais, pela simples razão de que empobreciam. A doença e a viuvez levavam, muitas vezes, a esse estado de indigência. Não admira, pois, que alguns habitantes passassem a pagar menos ou ficassem mesmo isentos¹³. Bem vistas as coisas, a lição que se extrai desta administração fiscal concelhia ou municipal, que se encontrava próxima dos diversos contribuintes, residiu no propósito de conseguir uma tributação justa de acordo com a real capacidade contributiva, o que de algum modo afugentava a evasão fiscal, desde logo, pelo conhecimento directo de que os agentes do fisco desfrutavam.

¹³ Acerca da mencionada finta, consulte-se o fundamental estudo de LUÍS MIGUEL DUARTE/LUÍS CARLOS AMARAL, *Os Homens que pagaram a Rua Nova. Fiscalidade, Sociedade e Ordenamento Territorial no Porto Quatrocentista*, in loc. cit., págs. 7 e segs.