

Seminário do Programa de Pós-Graduação em Economia

Universidade Federal de Alfenas/Campus Varginha

Varginha-MG/outubro de 2018

(versão preliminar, favor não citar)

Tarifas alfandegárias e indústria no Brasil durante a Primeira República

Guilherme Grandi e Alexandre Saes (FEA/USP)

Resumo: O tema da proteção à indústria nascente é um dos mais controversos da historiografia econômica. Algumas interpretações afirmam que o governo brasileiro adotou, a partir do último quartel do século XIX, políticas protecionistas ao buscar defender sua indústria nascente. O propósito deste artigo é questionar esse tipo de interpretação por meio do exame de algumas fontes primárias, como os Relatórios dos Ministros da Fazenda e as Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional. Ao revisitarmos a discussão do papel exercido pelas tarifas alfandegárias sobre o comércio exterior e o desenvolvimento industrial do Brasil durante a Primeira República, buscamos avaliar a evolução da política tarifária brasileira em contraposição à estrutura fiscal do Estado, visando dar sustentação à ideia de que, dado certo nível da taxa de câmbio, as alíquotas dos impostos de importação eram fixadas de modo a garantir determinado volume de receita ao governo.

Palavras-chave: Protecionismo; tarifa alfandegária; industrialização; política comercial; Brasil.

Tariffs and industry in Brazil during the First Republic

Abstract: The protection to the nascent industry as object is one of the most controversial of economic historiography. Some interpretations affirm that the Brazilian government adopted, from the last quarter of century XIX, protectionist policies when seeking to defend its nascent industry. The purpose of this paper is to question this type of interpretation by examining some primary sources, such as the Reports of the Ministers of Finance and the Presidential Messages to the National Congress. Revisiting the discussion of the role played by customs tariffs on Brazil's foreign trade and industrial development, we evaluate the evolution of the Brazilian tariff policy in contrast to the fiscal structure of the State, in order to support the idea that, given a certain level of the exchange rate, the rates of import taxes were fixed in order to guarantee a certain volume of income to the State.

Keywords: Protectionism; Customs tariff; industrialization; Trade policy; Brazil.

Desde meados do século XX, historiadores econômicos debatem acerca dos efeitos das políticas cambial e tarifária sobre o desempenho do setor manufatureiro no Brasil ao longo do período conhecido como a *Primeira Globalização*¹. De um lado, argumenta-se que o nível relativamente alto das tarifas teve impacto positivo sobre o processo de substituição de importações no país a partir do último quartel do século XIX. Por outro lado, há quem questione tal argumento ao apontar a centralidade do papel da economia exportadora e a oscilação do câmbio brasileiro no período como fatores fundamentais que determinaram o desenvolvimento do setor manufatureiro entre 1870 e 1930.

Não há dúvida de que o tema da proteção tarifária à indústria nascente é um dos mais controversos da historiografia econômica brasileira e internacional.² Os autores que argumentam ter havido no Brasil uma política comercial de viés protecionista, já a partir de meados do século XIX, parecem criticar um tipo específico de conduta política do Estado ao demonstrar certa empatia pela doutrina do livre comércio.³ Coatsworth e Williamson (2004: 212) vão nessa linha ao afirmar que os países latino-americanos, especialmente Brasil e Colômbia, buscaram manter suas tarifas em níveis consideravelmente elevados, antes mesmo do período da Grande Depressão dos anos 1930. Bértola e Ocampo (2013: 163), por sua vez, assinalam que o crescimento das exportações e o protecionismo entre os países latino-americanos são estratégias antes complementares do que opostas e, por isso, países como Brasil, Chile, Colômbia e México praticaram um intenso protecionismo antes mesmo do período da industrialização conduzida pelo Estado. Para esses autores, o movimento de industrialização das últimas décadas do século XIX esteve intrinsecamente vinculado à proteção.

Ainda que o nível médio das tarifas na América Latina tenha ficado, de acordo com Clemens e Williamson (2002: Table 4), entre 17% (México, 1870-1899) e 47%

¹ Para grande parte dos historiadores econômicos, o período que se estende de 1870 a 1914 reúne características que o define como a primeira época de globalização econômica. Dentre tais características, podemos assinalar a intensificação dos fluxos internacionais de comércio, capitais, das migrações internacionais, além do fato do capitalismo ter alcançado uma escala em nível mundial que o torna, a partir de então, o sistema econômico dominante em termos globais (ver Marichal 2016: Capítulo 1).

² Existe uma vasta bibliografia que coloca a questão do nível de proteção tarifária como um dos elementos centrais de análise das políticas comerciais dos países: para o caso europeu, Bairoch (1989); para uma comparação entre França e Grã-Bretanha, Nye (1991); sobre a variação das tarifas nos Estados Unidos entre 1900 e 1940, Crucini (1994); para perspectivas globais, Estevadeordal (1997), Estevadeordal, Frantz and Taylor (2003) e Williamson (2011); já quanto aos estudos cujo o enfoque são os países latino-americanos, Clemens and Williamson (2002), Coatsworth and Williamson (2002) e (2004) e Bértola and Williamson (2003).

³ O protecionismo, segundo tal perspectiva, é compreendido como sendo uma barreira para a melhor alocação dos bens entre países, causando a elevação dos custos de vida da população dos países que praticam políticas protecionistas. A esse respeito, ver Feinstein, Temin and Toniolo (1997).

(Colômbia, 1900-1913), Chang (2008: 25, nota de rodapé 13) busca relativizar os potenciais efeitos negativos do protecionismo ao considerar que a taxa anual de crescimento da renda per capita na região aumentou de -0,03%, entre 1820-1870, para 1,8%, entre 1870 e 1913, quando boa parte dos países da região passou a adotar políticas protecionistas. Nesse sentido, os estudos sobre política tarifária brasileira reproduzem muitas vezes os argumentos do debate sobre as industrializações pioneiras. Enquanto parcela dos autores enfatizam a solidez das instituições e a política econômica liberal presentes na origem do processo de industrialização de países como Inglaterra e Estados Unidos, outros têm enfatizado a existência de práticas protecionistas como instrumento de defesa da “indústria infante”.⁴

Não obstante, entendemos que o exame a respeito de eventuais políticas protecionistas no Brasil durante o período da Primeira República exige uma avaliação sobre a estrutura tributária do Estado brasileiro. Considerando, portanto, a arrecadação tributária relacionada ao comércio internacional e, especialmente a receita advinda dos impostos sobre importações, é preciso questionar até que ponto a política tarifária nacional foi conduzida para criar barreiras ao comércio exterior como instrumento de defesa à indústria nacional ou se, por outro lado, ela teria funcionado mais como um mecanismo de ampliação da arrecadação estatal para fins fiscais.

O objetivo deste trabalho é revisitar a discussão a respeito do papel exercido pelas tarifas alfandegárias sobre o comércio exterior e o desenvolvimento industrial do Brasil durante a Primeira República que, para fins de análise, será aqui subdividida em dois períodos: o pré e o pós Primeira Guerra Mundial. Nosso argumento explora a ideia de que o caráter agrário-exportador da economia brasileira teria levado o governo a definir sua política fiscal a partir das tarifas, especialmente as de importação, e somente a partir de 1914 as receitas tributárias relacionadas ao mercado interno começam a ter maior representatividade, podendo incentivar, inclusive, revisões das tarifas alfandegárias que incidiam sobre variadas mercadorias, sejam bens de consumo, sejam insumos industriais.

⁴Para o caráter das instituições liberais inglesas, conferir North and Thomas (1973). Os trabalhos de Chang (2002) e Reinert (2007) são bons exemplos de pesquisas que questionam a ideia segundo a qual os movimentos de industrialização teriam ocorrido por meio de políticas liberalizantes.

1. Fiscalidade e protecionismo no Brasil entre 1840 e 1930: breve resenha da bibliografia

O debate sobre medidas de proteção à indústria no Brasil exige necessariamente uma avaliação acerca dos objetivos políticos dos governos brasileiros quando estes decidiam pela alteração do nível das tarifas sobre as importações. Em geral, dois argumentos são frequentemente apresentados: 1) os governos buscavam sobretaxar as importações visando proteger o mercado interno de determinados bens que deveriam, portanto, ser gradativamente substituídos pelas indústrias domésticas; 2) as tarifas alfandegárias cumpriam um papel central para a composição da receita fiscal do Estado, de modo que a política tarifária não responderia necessariamente aos interesses protecionistas dos produtores nacionais.

Parte da literatura sugere que houve no Brasil, desde o Império, a execução de um projeto nacional e industrializante fortemente ancorado por uma política protecionista, em função das sucessivas revisões (reformas) pelas quais passaram as tarifas.⁵ Luz chega a afirmar que havia, desde a década de 1840, um movimento industrialista marcadamente nacionalista que reivindicava proteção alfandegária. A autora reconhece, no entanto, que a taxa *ad valorem* de 30%, a qual certas mercadorias importadas ficaram sujeitas a partir de 1844, não surtiu o efeito protetor esperado pelos produtores nacionais de pelo menos dois setores industriais pioneiros, chapéus e tecidos (Luz 1975: 50). Já Leopoldi (2000: 100) nota que durante todo o período imperial, a política tarifária serviu basicamente para atender as necessidades fiscais do governo e os interesses comerciais dos importadores.⁶

Se, por um lado, não se trata aqui de questionarmos o fato da indústria nascente do país ter provavelmente se beneficiado do aumento das tarifas relacionado às necessidades fiscais do governo, por outro, achamos pouco provável que tenha havido, entre 1870 e 1914, formas sistemáticas de pressão sobre o Estado por parte de grupos de industriais que visavam impor uma agenda protecionista junto às instâncias governamentais responsáveis pela formulação e execução da política tarifária.

Foi somente a partir da segunda metade da década de 1860 que o investimento na indústria de transformação se acelerou no país como consequência dos gastos governamentais com a Guerra do Paraguai. Embora a segunda metade da década de 1850 já tivesse testemunhado uma melhora dos termos de troca da economia brasileira, em

⁵ Uma resenha sobre as sucessivas alterações da política tarifária no decorrer do Segundo Reinado encontra-se em Villela (2005).

⁶ As tarifas mais mencionadas pela historiografia são a “Tarifa Alves Branco” de 1844, a “Tarifa Costa Pinto” de 1879 e a “Tarifa Murtinho” de 1900.

decorrência do aumento do preço do café e da expansão das exportações de algodão, o incremento do estoque de moeda, associado à depreciação da taxa de câmbio em 1865-1868 e à elevação das tarifas alfandegárias, foram os elementos que contribuíram de maneira decisiva para o recrudescimento da proteção, estimulando assim à produção interna de bens manufaturados com destaque para os tecidos de algodão, chapéus, calçados e fundições a partir do ferro-gusa (Suzigan 2000: 83-85). Em meio à crise fiscal decorrente das despesas com a guerra, o governo autorizou a cobrança de 15% dos direitos de importação “em ouro”⁷, a partir de 1º de janeiro de 1868, como estratégia para assegurar o valor real da arrecadação diante da forte desvalorização cambial em curso naquele momento. Em seguida, o ministro Joaquim José Rodrigues Torres (visconde de Itaboraí) aumentou ainda mais o nível de proteção por meio da cobrança de um imposto adicional de 5% sobre o valor de diversas mercadorias, que perduraria até o término do ano financeiro de 1869-1870. O mesmo ministério, no entanto, isentou de direitos de importação as máquinas agrícolas trazidas por colonos, em geral aquelas movidas a vapor destinadas às fábricas de qualquer espécie, o que conferia certo estímulo à incipiente atividade industrial da época (Villela 2005: 41-42).

A recessão de 1874-1876, no entanto, interrompeu os investimentos manufatureiros que se mantiveram deprimidos até 1879 como consequência de uma política deflacionária que reduziu o estoque de moeda e fez cair o nível geral dos preços. Aliado a isso, tanto a arrecadação dos direitos alfandegários quanto o nível da tarifa *ad valorem* equivalente⁸ se elevaram ao longo da década de 1870 (Villela 2005: 44). Se, por um lado, a intenção de aumentar as tarifas com vistas a enfrentar os frequentes déficits fiscais tornar-se-ia recorrente a partir do início dos anos 1870, por outro, a denominada Grande Depressão de 1873-1896 acarretou um movimento de deflação dos preços dos produtos importados, inclusive de matérias-primas e insumos produtivos. Contudo, tal redução foi parcialmente compensada por novos aumentos nas tarifas alfandegárias, tanto no decorrer da década de 1880 como no início do século XX (Suzigan 2000: 85).⁹

⁷ De acordo com Villela (2005: 42, nota de rodapé 11): “A cobrança de parte dos direitos ‘em ouro’ implicava que, ao invés de se pagar T réis por unidade do produto importado, pagava-se $(1 - r)t + r \times t \times 27/E$, onde r é a proporção dos direitos a ser paga em ouro, t são os direitos (fixos, isto é, em mil-réis) especificados pela Tarifa em vigor e E a taxa de câmbio (em pence por mil-réis).”

⁸ Como nos informa Villela (2005: 39, nota de rodapé 6)), a tarifa *ad valorem* equivalente define-se pela “relação entre o montante de impostos arrecadados nas alfândegas e o valor das importações”, o que, ainda segundo o autor, “oferece uma medida grosseira da margem bruta de proteção ao mercado doméstico”.

⁹ Bulmer-Thomas (2014: 197-198) faz referência à importância dos preços relativos como fatores de (des)estímulo à atividade industrial. A lucratividade dos setores manufatureiros costuma ser sensível às mudanças nos preços domésticos dos *tradeable goods*, da mesma forma que quando as importações se tornam mais baratas, em virtude da redução das tarifas aduaneiras, da apreciação do câmbio ou da queda

Há evidências de que a proteção tarifária no Brasil ocorreu de maneira irregular e desigual entre os diferentes setores da indústria, mas logicamente sendo os setores mais bem organizados, como por exemplo o têxtil, aqueles mais bem atendidos pela política. Diante das frequentes alterações nas alíquotas dos impostos de importação que, ao que tudo indica, tinham o propósito de contrabalançar as oscilações da taxa de câmbio, torna-se difícil um exame acurado sobre a eficácia da proteção à indústria por meio da avaliação exclusiva do nível tarifário.¹⁰

Visando remediar tal dificuldade, pesquisadores (Malan et al. 1977) criaram um índice de proteção tarifária denominado tarifa *ad valorem* equivalente para mensurar a sua contribuição relativa, bem como a de outras variáveis como taxa de câmbio e preços relativos, sobre as variações no custo real das importações.¹¹ Para Suzigan (2000: 110-111), a proteção tarifária dependia, em grande medida, das mudanças que ocorriam nas outras variáveis relacionadas à política comercial. A despeito, por exemplo, da queda contínua dos preços de importação, as tarifas alfandegárias tiveram uma importância relativamente modesta em relação às alterações do custo real das importações entre os últimos anos da década de 1860 e o final da de 1880. Neste período, o declínio do custo dos bens importados parece estar muito mais associado à tendência de valorização da taxa de câmbio do que à proteção tarifária.

Em determinados períodos, em que há redução dos custos de importação, a valorização da taxa de câmbio foi, de fato, o fator mais importante para a diminuição do

dos preços internacionais, a produção doméstica é negativamente afetada e os investimentos acabam sendo direcionados para outros setores da economia. Inversamente, em situações de aumento do preço interno real das importações, a produção doméstica é incentivada e novos aportes de capital são realizados aumentando assim a capacidade produtiva futura.

¹⁰ Mesmo com a reforma tarifária decorrente da Proclamação da República de 1889, pouco foi alterado da estrutura tributária herdada do período imperial. A principal mudança entre os períodos teria sido a passagem do imposto de exportação para os estados, como resposta à demanda federativa. No mais, a centralidade da arrecadação permanecerá recaindo sob os impostos de importação. A União controlava os impostos de importação, imposto de selo, direito sobre entrada e saída de navios e taxa sobre correios e telégrafos; os estados assumiam os impostos de exportação de sua própria produção, os impostos sobre propriedade rural e urbana, de selo sobre negócios, indústria e profissões e correios e telégrafos estaduais; os municípios, por fim, tinham impostos autorizados a critério dos estados (Varsano 1997).

¹¹ O custo real das importações é um coeficiente que se define pela seguinte expressão: $R = \frac{(1+t) \cdot P_m \cdot r}{P_d}$, onde t é a tarifa *ad valorem* equivalente, P_m é o índice de preços de importação, r é a taxa de câmbio e P_d é o índice de preços internos. Sobre a tarifa *ad valorem* equivalente, também conhecida como “verdadeira” ou realizada, Villela (2000: 29-30) observa que: “Os próprios Autores reconhecem, contudo, as limitações inerentes a essa medida da margem bruta de proteção. A principal deficiência relaciona-se à inflação, que corroe o efeito de proteção proporcionado pelas alíquotas de alfândega, que eram específicas e fixas.” Outro problema dessa medida de proteção, segundo o próprio Villela, diz respeito à imposição de tarifas proibitivas sobre determinados produtos, o que podia eliminar sua importação resultando, assim, numa redução em vez de um aumento do grau de proteção. Para um aprofundamento sobre o uso e as limitações metodológicas da tarifa *ad valorem* equivalente, consultar Crucini (1994).

grau de proteção, dado que a razão tarifária nominal, ou o índice de proteção tarifária $(1+r)$, foi substancialmente reduzido. É o que se observa entre 1884 e 1889, embora tenha havido nesse lustro um incremento dos preços de importação em moeda estrangeira que, contudo, não foi suficiente para aumentar o grau de proteção.

Já os anos 1890 apresentam movimentos antagônicos interessantes. No início da década (1891-1893), as oscilações do câmbio puxaram a tendência de queda do custo real das importações ($R = -23,3\%$), ao passo que em 1893-1895 a redução tarifária foi acompanhada por forte depreciação cambial, responsável pelo efeito protetor (aumento de 15% do custo real das importações). Ao final da década, a taxa de câmbio voltou a se apreciar de modo significativo, as tarifas sofreram duas revisões (em 1896 e 1900) e o sistema de arrecadação foi alterado em função do restabelecimento do pagamento dos direitos de importação em ouro, a chamada “tarifa-ouro”, pela Lei n. 559, de 31 de dezembro de 1898. Assim, com a finalidade de fazer face aos encargos da dívida externa, o governo brasileiro tornou compulsório o pagamento de 10% em ouro (ao câmbio de 27 *pence*) sobre os impostos de importação. Em seguida, tal tarifa seria elevada para 15%, em 1900, e para 25% em 1901 (Villela 2000: 43).¹²

Em linhas gerais, o mais importante é observarmos que as valorizações do câmbio no período anterior a 1914 ocorreram graças à queda nos preços de importação ou em função da defasagem na depreciação da taxa de câmbio nominal frente ao comportamento ascendente dos preços domésticos (Suzigan 2000: 105). Em contrapartida, a majoração das alíquotas dos direitos aduaneiros, como a verificada no período 1877-84, e a contínua desvalorização do câmbio até 1898 representaram fatores importantes de proteção ao mercado interno, embora no caso do câmbio, o objetivo era o de proteger a renda do setor cafeeiro em vez de estimular a produção e expansão industrial (Villela e Suzigan 1973: 128).¹³

Já o período que compreende a Primeira Guerra Mundial (1912-1918) exige uma interpretação a parte, pois pela primeira vez o movimento de depreciação da taxa de

¹² Villela (2000: 43, nota de rodapé n. 31) menciona ainda que a quota-ouro sofreria, mais tarde, inúmeras modificações nas leis de orçamento: 35% e 50% para um conjunto de 67 mercadorias, em 1905; 40% em 1915; 55% em 1916 e 60% em 1922.

¹³ Para compreender a política econômica do período, parte da historiografia passou a questionar a desvalorização como um objetivo perseguido pelo grupo dos cafeicultores. Diferentemente daqueles produtores ligados diretamente ao campo, os cafeicultores que exerciam influência sobre a política econômica nacional eram membros do grande capital cafeeiro, isto é, fazendeiros que teriam diversificado seu capital em negócios como ferrovias, empresas de serviços públicos e bancos e que, portanto, viam as desvalorizações com muitas ressalvas, pelo encarecimento da importação de insumos para seus negócios e dos empréstimos estrangeiros. Para o assunto, consultar Silva (1976), Saes (1986) e Perissinotto (1994).

câmbio coincidiu com um expressivo acréscimo do preço real das importações. Isto se explica pelo caráter excepcional do contexto bélico sobre os preços relativos, manifesto no forte desequilíbrio do setor externo.¹⁴ Há uma vertente da historiografia que concorda ter havido, ao longo de todo o período de análise deste artigo, uma relação direta entre investimento industrial e receita das exportações (Dean 1971: 100-101). Outro aspecto frequentemente apontado pela historiografia é a relação também positiva entre investimentos e aumento da base monetária. Em tese, a execução de uma política monetária expansionista, cujo resultado prático é um aumento do estoque real de moeda, reduz a taxa de juros que, por sua vez, conduz a uma ampliação do crédito, estimulando assim o investimento. Suzigan (2000: 98-99) observa que os surtos de investimento industrial no Brasil correspondem aos períodos nos quais o estoque de moeda também sofreu acréscimos, como em 1869-1873, entre fins da década de 1880 e início da de 1890, em 1902-1913 e entre 1919 e 1929.

A análise empírica realizada por Suzigan aponta para o declínio do custo das importações ao longo de todo o período anterior à Primeira Guerra, contrariando o argumento sobre a estabilidade dessa variável – como sustenta Cardoso (1981) – ou sobre sua elevação – como defendido por Versiani (1980). Além disso, outra importante conclusão do autor para o longo período que se estende até o final da década de 1920 (exceto os anos da Primeira Guerra), refere-se ao fato da eventual proteção ter sido eficaz apenas no sentido de se prevenir uma queda ainda mais aguda do custo real das importações. Esta constatação invalida também outro ponto da interpretação de Versiani (1980: 24-25), que atribui à política tarifária a função de assegurar parte dos lucros de alguns setores nacionais da indústria.

Villela (2000: 42) adverte sobre a dificuldade de se apurar o nível exato (ou real) de taxa das mercadorias importadas, dado a existência de grandes disparidades entre os valores oficiais e os de mercado. Visando esclarecer como funcionava o sistema de cobrança dos impostos de importação, o autor compilou dados que representam as razões tarifárias em termos nominais e reais. Sendo tais razões a relação percentual do montante da tarifa específica com o valor mínimo atribuído oficialmente pelas alfândegas aos bens importados, observou-se enormes, e recorrentes, assimetrias existentes entre os direitos que constavam na pauta tarifária (razões nominais) e as alíquotas efetivamente pagas, isto é, as razões reais que eram influenciadas não somente pelas constantes revisões dos

¹⁴ Para o debate acerca do desenvolvimento da indústria durante a Primeira Guerra Mundial, ver Fishlow (1972), Dean (1971), Versiani e Versiani (1978), Saes (1986) e Suzigan (2000).

valores oficiais, mas, especialmente, pelas mudanças cambiais e pela chamada quota-ouro (tarifa-ouro).

Tais dados não deixam dúvidas sobre quais setores da indústria no Brasil receberam maior grau de proteção tarifária entre 1901 e 1928. Saltam aos olhos o nível de taxação sobre os produtos têxteis importados que, considerando apenas aqueles feitos a partir do algodão, foram tarifados, em média, a razão real de 275,2%! Ademais, chama atenção a significativa redução da tarifa de importação desse produto em 1921, da ordem de 79,5%. Em 1928, no entanto, ela se elevaria novamente em cerca de 63%. Por outro lado, produtos demandados pelo mercado interno e que o Brasil necessitava importar (como o trigo) receberam baixas tarifas, que variaram entre 10 e 20% no período (Villela 2000: 44).

O início da década de 1920 testemunhou uma redução, em termos reais, das tarifas alfandegárias de todos os itens da pauta de importação. Este resultado é, por sua vez, consistente com a análise ensejada na próxima seção deste artigo, na qual buscamos evidenciar o aumento da importância relativa do comércio interno em contraposição ao externo.

Entre 1919 e 1929, os direitos aduaneiros se mantiveram em patamares elevados ao constituírem 50% da arrecadação federal, ao passo que o imposto de consumo, incidente sobre o mercado interno, compunha a metade desse valor, ou seja, 25% da receita tributária (Villela e Suzigan 1973: 155-156). Além disso, a depressão de 1920 que afligiu os países industriais mais desenvolvidos teve repercussões importantes no Brasil, em especial, sobre o câmbio e as exportações. O preço internacional do café sofreu sucessivas quedas até 1923, quando o efeito do terceiro plano de valorização do produto começou a se fazer sentir. Com isso, os termos de troca experimentaram uma leve recuperação, sinalizada pela reversão dos déficits da balança comercial de 1920 e 1921. Ao mesmo tempo, o desequilíbrio no balanço de pagamentos, agravado pelo aumento das remessas e dos encargos da dívida externa, também foi prejudicado pelas dificuldades cambiais decorrentes da crise no comércio externo. Tal situação, porém, se reverteria no período 1923-1928 mediante a recuperação do preço do café e sua manutenção em níveis elevados, melhorando assim os termos de troca e a capacidade da economia brasileira de importar.

Em suma, a característica mais marcante do comércio importador ao longo dos anos 1920 foi o aumento das importações de matérias-primas industriais e bens de capital, em detrimento das de bens de consumo. Produtos alimentícios, têxteis e bebidas tiveram,

em conjunto, uma queda de participação na pauta de importação, que de 40%, na primeira década do século, desceu a 21,3% nos anos 1920. Em contrapartida, a indústria de transformação seguiu liderando as importações de gêneros industriais de 1920 a 1929, com destaque para os setores de metalurgia (13,8% do total), têxtil (12,1%) e químico (11,9%) (Villela e Suzigan 1973: 169-170).

De modo geral, a tendência de redução das tarifas alfandegárias brasileiras seguiu o exemplo de outras experiências latino-americanas (Bulmer-Thomas 2014: 206; Coatsworth and Williamson 2004), embora parte da historiografia tem argumentado que os impostos constituíram a principal fonte de receita fiscal, até a Primeira Guerra, ao representarem aproximadamente dois terços da receita total do Estado brasileiro (Leopoldi 2000: 94; Villela e Suzigan 1973: 346-347).

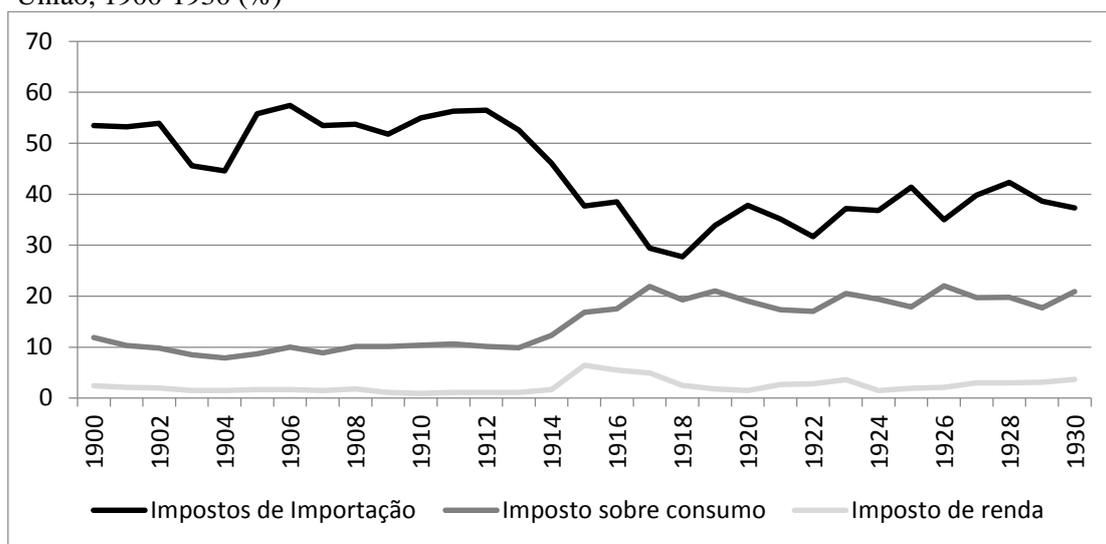
2. Estrutura tributária e crise fiscal na Primeira República

A atividade fiscal do Estado brasileiro, em virtude de sua dependência do comércio internacional como principal fonte de renda do país até os anos 1930, gerou, por assim dizer, uma política protecionista um tanto incidental. Em outras palavras, é a partir do conceito furtadiano de “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira que podemos pensar no robustecimento do mercado interno a ponto de sua tributação ser expressiva para sustentar uma parte mais representativa das necessidades fiscais do Estado. Tal fato é verificável a partir das receitas fiscais do Estado brasileiro no período pós-1930: os impostos de consumo cresceram de 24,4% em 1925 para 38,7% em 1940, tornando-se a principal receita tributária do país; o imposto de renda cresceu no mesmo período de 2,8% para 15,1%; em contraposição, os tributos de importação seguiriam uma tendência de queda, caindo de 56% para 35,9% no período.¹⁵

Conforme o gráfico abaixo, já durante a Primeira Guerra Mundial é possível acompanharmos a tendência de transformação da estrutura de arrecadação da União, quando a participação dos impostos de importação diminui cerca de 20% em relação ao total da receita, enquanto os impostos de consumo e de renda, relacionados ao desenvolvimento do mercado interno, passaram a ampliar sua participação.

¹⁵ Direção geral da fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programa e Avaliação. 78 anos de Receita Federal 1890/1967. Rio de Janeiro, 1968 *apud* Oliveira 1991: 21-5.

Gráfico 1. Participação dos impostos de importação, consumo e renda no total da receita da União, 1900-1930 (%)



Fonte: Varsano 1997: 31-2; Costa 1998: 170.

Nesse sentido, a existência de uma política supostamente protecionista no Brasil, como resultado da pressão de grupos de empresários fabris, deve ser relativizada pelo menos para o período que vai até o principiar da década de 1920, embora seja conhecida a atuação progressiva de organizações como a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional que, ao representar alguns segmentos da indústria principalmente do Rio de Janeiro já a partir do último quartel do século XIX, costumava solicitar ao ministério da Fazenda a elevação de tarifas que incidiam sobre determinadas mercadorias.¹⁶ Todavia, vale lembrarmos que entre os principais objetivos do governo brasileiro no período estava a busca por manter a estabilidade cambial.

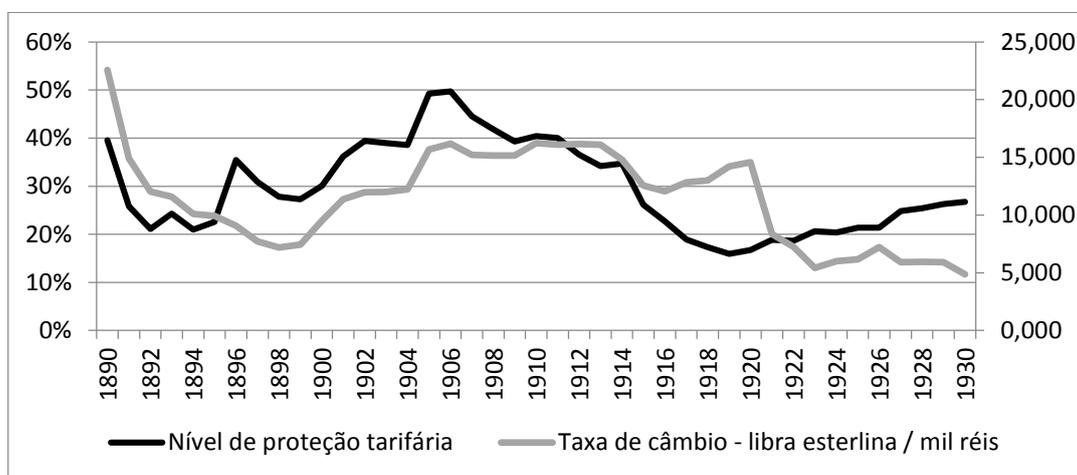
O Brasil na transição para o século XX, cujas rendas exportadoras dependiam praticamente de dois produtos – o café e a borracha –, ficava não somente vulnerável às oscilações dos preços desses produtos no mercado internacional, como também aos fluxos de capital que, tanto como financiamento do Estado ou como investimentos diretos no mercado, permitiam a sustentação das reservas internacionais do país.¹⁷ As desvalorizações eram punitivas para uma economia agroexportadora como a brasileira, pois reduziam o acesso às mercadorias do comércio internacional, encareciam os custos

¹⁶ A esse respeito, consultar as *Informações sobre o estado da industria nacional pela secção d'Industria fabril da Sociedade Auxiliadora da Industria Nacional*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1877.

¹⁷ Para o desequilíbrio cambial por conta dos fluxos comerciais, ver Furtado (1995). Para a leitura da tendência de desequilíbrio por conta dos fluxos de capital dos países centrais, consultar Franco (2014: 31), Fritsch (2014: 48) e Bastos (2001).

dos empréstimos, elevando, inclusive, o custo da dívida pública. Assim, qual seria a explicação para a trajetória do nível médio de proteção tarifária apresentada abaixo?

Gráfico 2. Nível médio de proteção tarifária e taxa de câmbio, 1890-1930



Fonte: Villella e Suzigan (1973), Tabela IV, Apêndice Estatístico, p. 418-419; Brasil. IBGE, Estatísticas históricas do Brasil, 1990, p. 569-570.

Duas variáveis parecem decisivas para entendermos as variações da proteção tarifária brasileira no período da Primeira República (1889-1930).¹⁸ Até a Primeira Guerra Mundial, quando a dimensão do mercado interno ainda era relativamente reduzida e, portanto, a renda do governo federal dependia em média 60% das tarifas de importação, a variação no câmbio aparece como fator decisivo para as alterações da política tarifária, como destacado anteriormente por Villella e Suzigan (1973). Portanto, a desvalorização da moeda nacional, ao gerar a queda nas reservas internacionais e o aumento do custo do serviço da dívida pública, impunha ao Estado a compensação dessas perdas por meio das rendas extraídas das alíquotas tarifárias que, estabelecidas em mil-réis, também perdiam valor. Para manter as mesmas receitas em relação aos compromissos internacionais, a saída encontrada pelo governo era aumentar as tarifas de importação.

A segunda variável que explica a variação das tarifas está mais diretamente associada ao desenvolvimento do mercado interno, de maneira que, a partir da eclosão da Guerra em 1914, as alterações nas receitas do governo federal passaram a se relacionar não mais apenas às rendas alfandegárias, mas também a um significativo esforço das

¹⁸ Para Fritsch (2014: 49), a política fiscal foi pouco importante durante as primeiras décadas do século XX, justificando que a estrutura tributária permaneceu dependente dos impostos de importação. Para o autor, as políticas monetária e cambial foram as políticas ricas em experiências. Embora não discordemos da essência do argumento, não podemos negar que a trajetória da política fiscal brasileira revela sim tendências interessantes, tanto no que diz respeito à estrutura econômica como ao posicionamento ideológico dos governos para enfrentar desafios como o câmbio e a relação com o mercado internacional.

diferentes gestões do governo federal em aprimorar a arrecadação tributária relativa às atividades destinadas ao mercado interno que vinham, a partir de então, assumindo uma participação cada vez mais significativa no produto nacional. Fator que explicaria, pelo menos em parte, a própria redução do nível de proteção tarifária que deixava de ser elemento decisivo na estrutura tributária do Estado brasileiro.

Para exemplificarmos a primeira tendência da política governamental nesse sentido, vale recuperarmos os relatórios do Ministério da Fazenda em que Joaquim Murinho, Ministro do governo Campos Sales (1898-1902), teria sido o responsável por uma significativa ampliação dos impostos alfandegários. O governo herdara uma crise econômica e política que já durava quase uma década, provocando desvalorização da moeda nacional, endividamento do Estado e incapacidade deste de honrar os compromissos assumidos no exterior. Dentre as medidas inicialmente adotadas pelo governo, estava o *funding loan*, um acordo de refinanciamento das dívidas com a Casa Rothschild que tinha como contrapartida o comprometimento do governo em adotar medidas restritivas de saneamento fiscal e aperto monetário.

Com tais medidas, e com a recuperação da arrecadação num cenário de moeda desvalorizada, o governo promoveu uma reforma tarifária para garantir os compromissos em moeda estrangeira. Compreendendo inclusive o desafio de garantir o equilíbrio das contas públicas, o governo apresentaria um orçamento dividido entre “orçamento ouro” e “orçamento papel” (Franco 2014: 43). Justificava Joaquim Murinho que o programa tinha como eixo a valorização da moeda, o que seria a “fonte donde sairiam todos os benefícios de que o país necessitava”. A valorização estava assentada em dois pilares: o resgate de papel moeda e a constituição de um fundo de garantia em ouro, cuja receita seria proveniente dos impostos aduaneiros.¹⁹

Nessa direção, a principal intenção do governo foi a de melhorar a arrecadação das rendas aduaneiras, passando 25% dos impostos aduaneiros a ser pagos em ouro. No relatório, Murinho ainda comenta que teria buscado desenvolver o imposto de consumo e o imposto de selos visando aumentar a arrecadação, mas, sem dúvidas, foi o imposto de importação que elevou a receita governamental.²⁰ Com a medida, o nível de proteção

¹⁹ Relatório do Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda (doravante RMF) Joaquim Murinho no ano de 1901, 13º da República. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1901, p. XII.

²⁰ O imposto de renda chegou a ser proposto para o exercício de 1898 pelo projeto de lei do Deputado Felisbello Freire, mas foi derrotado. Entre os críticos ao imposto estavam os deputados Alfredo Pinto, Paulo Ramos e Serzedelo Corrêa, alegando que a implementação seria custosa e complexa, não tendo a máquina administrativa condições para efetivar tal arrecadação. A discussão voltaria à tona com a lei orçamentária para o exercício de 1911 (Lei nº 2.321 de 30 de dezembro de 1910), em que teve um capítulo voltado para

tarifária crescia de menos de 30% para alcançar o auge durante as três primeiras décadas do século XX, com mais de 50%.

O resultado esperado pelo governo com tal política, todavia, era justamente o inverso de praticar uma política de proteção às atividades internas. O objetivo expresso no relatório era o de estabilizar o câmbio num patamar mais valorizado, gerando inclusive o barateamento das importações, “tornando a vida mais fácil e mais barata”.²¹

De fato, essa foi a tendência observada no início do século XX. A moeda brasileira seguiu uma trajetória de valorização até 1906, quando por meio da Caixa de Conversão o Brasil estabilizou a taxa de câmbio e aderiu ao padrão-ouro. Foi a partir do câmbio a que se chegou em 1906 que o nível de proteção tarifária tendeu a baixar. Afinal, no decênio entre 1904 e o início da Primeira Guerra, a economia brasileira viveu uma fase de euforia em virtude das crescentes rendas exportadoras, tanto da borracha como do café, que recuperariam seu preço no mercado internacional depois da política bem-sucedida de valorização do café de 1906; pelo fluxo positivo de capital decorrente da entrada de empresas estrangeiras e de empréstimos voltados, por exemplo, para as reformas urbanas e portuárias do período. Essa seria uma fase de grande estabilidade monetária interna e de crescimento da economia, em que as receitas governamentais foram abundantes por causa da possibilidade de emissão de moedas que o governo tinha por conta dos saldos superavitários do balanço de pagamentos. A importação, como um todo, cresceu no período entre 1901 e 1914, tanto em volume como em valor, gerando a elevação das receitas do governo federal.²²

Tal cenário, contudo, teria seu limite já nos anos que precederam a Guerra. Em primeiro lugar, os déficits governamentais levaram os credores a reduzir seus interesses em financiar novos empréstimos no país. Adicionalmente, os preços dos produtos de exportação declinaram: a borracha pela concorrência britânica na Ásia e o café pela ação antitruste movida pelos Estados Unidos contra a política de valorização (Fristch 2014: 52).

o Imposto sobre a Renda: tributava à razão de 2% todos os subsídios e os vencimentos maiores que 3:000\$ anuais ou 250\$ mensais. Tributava-se também 2,5% dos dividendos dos títulos de companhias e sociedades anônimas. A partir da Lei nº 2.321 de 30 de dezembro de 1910 e até a oficial instituição do imposto de renda no Brasil, o imposto sobre vencimentos foi cobrado, com alíquotas variadas. Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/primordios-do-imposto-de-renda-no-brasil>

²¹ RMF Joaquim Murinho no ano de 1901, 13º da República. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1901, p. XLIII.

²² RMF João Ribeiro de Oliveira e Souza no ano de 1919, 31º da República. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1919, p. 39.

Nesse contexto, a situação fiscal do governo central voltava a demonstrar fragilidade. O conflito bélico, ao afetar negativamente o fluxo comercial, comprometia a principal receita do governo que, sem poder contar com os fluxos de capital pretéritos, fechou a Caixa de Conversão pela falta de reservas, além de presenciar sua moeda caminhar novamente rumo a um processo de desvalorização, o que agravaria ainda mais sua crise fiscal por conta da queda das exportações. Rivadavia da Cunha Corrêa, Ministro da Fazenda em 1914, destacou em seu relatório anual o fim do crédito no exterior, com a restrição das operações dos bancos europeus com suas filiais na América do Sul, reduzindo os encaixes metálicos. Isto somava-se ao que o Ministro chamava de caos financeiro internacional, que teria provocado a baixa dos preços de exportação do café e da borracha, pressionando a balança comercial que alcançaria elevado déficit em 1914.²³

A crise fiscal do governo federal de 1913-1914, com um déficit orçamentário e sem a possibilidade de recorrer ao mercado internacional para financiar esse déficit por meio de empréstimos externos, levou o governo a tomar atitudes drásticas com a decretação de uma moratória. Mas, diferentemente do contexto do *funding* de 1898 em que o ambiente do comércio internacional apoiaria as medidas fiscais, durante a Primeira Guerra o país teria que recorrer também às receitas internas, que experimentaram um aumento considerável no período (Dean 1971: Capítulo 6; Cano, 1977: Capítulo 2).

A crise fiscal se aprofundou em 1915, e como buscava explicar o novo Ministro da Fazenda João Pandia Calógeras, tratava-se de um cenário sem precedentes na história orçamentária do país, promovendo uma “crise de excesso de gasto; crise do preço nos principais gêneros exportáveis; crise de receitas (...); crise de colocação de nossos produtos no estrangeiro; crise de transportes marítimos”.²⁴ O maior problema segundo a pasta da Fazenda era a redução das importações, o que causava carestia de produtos sem similares nacionais, assim como a redução das receitas alfandegárias. Conforme o Ministro: “E aí se encontra o elemento que já agora caracteriza como uma crise de receita a situação de aperturas das finanças públicas”.²⁵

O que se colocava para o governo como prioritário era, portanto, manter o equilíbrio orçamentário até se reestabelecer o nível normal das arrecadações aduaneiras.

²³ RMF Rivadavia da Cunha Corrêa no ano de 1914, 26º da República - volume I. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1914, p. IV-V.

²⁴ RMF João Pandiá Calógeras no ano de 1915, 27º da República - volume I. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1915, p. 6.

²⁵ RMF João Pandiá Calógeras no ano de 1915, 27º da República - volume I. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1915, p. 27-28.

Todavia, a despeito da queda de arrecadação do imposto de importação, para o restante das receitas – daquelas relacionadas às atividades ligadas ao mercado interno –, o cenário parecia bastante favorável: tendência de crescimento dos impostos de consumo e de circulação (de acordo com as elevações de taxas votadas pelo Congresso, mas também devido ao crescimento dos negócios estabelecidos dentro do país por efeito da proteção gerada pela crise internacional), e com as receitas do recém-criado imposto de renda e das rendas industriais em franco progresso.²⁶

A preocupação de Pandiá Calogeras se vinculava à busca de uma solução para os problemas causados pela queda das importações – considerada uma fragilidade da economia brasileira que dependia sobremaneira dos impostos aduaneiros.²⁷ Naquele momento, aumentar o coeficiente tarifário que girava em torno de 35% do valor das mercadorias, não resultaria em ganhos efetivos pela queda do comércio internacional. A resposta do governo seria dada por impostos voltados ao mercado interno. Tal fato reforça o nosso argumento de que, na realidade, o imposto aduaneiro não resultava do cálculo do governo sobre o grau de proteção à indústria nacional, mas da avaliação em função da previsão da receita fiscal do governo.

A essa altura, o Ministro da Fazenda dizia que “ao contrário, o argumento empregado, para combater os que se arreceavam da diminuição das receitas aduaneiras, foi precisamente que a produção nacional, pelos impostos de consumo, preencheria o vácuo deixado pelo decréscimo das importações”.²⁸ E, de fato, a taxa sobre o consumo pôde contrabalançar a queda do imposto sobre importados, conforme se observa no Gráfico 1. Logo, em oposição à ideia da existência de uma política protecionista, a disposição adotada pelo governo foi a de começar a taxar as atividades que produziam para mercado interno visando superar a dependência das receitas provenientes do comércio exterior.

A participação relativa do imposto sobre o consumo doméstico saltou de 13,5%, em 1913, para 17,3% no ano seguinte, 23,1% em 1915 e 24,1% em 1916, até alcançar expressivos 32,5% do conjunto das receitas tributárias da União em 1918, ano que

²⁶ Vale reforçar que durante a Guerra alguns setores industriais alcançaram pleno êxito, como o têxtil que passaria a atender cerca de 85% da demanda nacional. Outra característica do período foi estimular a constituição de outros setores industriais, gerando uma fase de diversificação da indústria nacional, como ficaria evidente na década de 1920. Cf. Suzigan 2000 e Cano 1977.

²⁷ RMF João Pandiá Calogeras no ano de 1915, 27^o da República - volume I. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1915, p. 38-39.

²⁸ RMF João Pandiá Calogeras no ano de 1915, 27^o da República - volume I. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1915, p. 8.

assinala o término da Primeira Guerra (Costa 1998: 170). Tal tendência, todavia, foi mantida mesmo depois do final do conflito e da retomada das relações econômicas internacionais nos anos 1920. Mas, apesar da trajetória descendente da proteção tarifária, que alcançaria seus níveis mais baixos entre 1916 e 1922, este foi o período em que se verificam as primeiras referências sobre as tarifas aduaneiras como medidas de política de proteção à indústria nacional. Até então, o exame dos relatórios Ministeriais e Presidenciais tem nos revelado que o imposto de importação era uma variável importante na determinação da receita fiscal do governo dado certo nível da taxa de câmbio e que, portanto, suas tarifas eram tão pouco definidas como resultado da pressão de grupos industriais.

Homero Baptista, Ministro da Fazenda em 1921, seria um dos primeiros a colocar essa crítica contra o protecionismo resultante do elevado nível tarifário praticado pelas aduanas no Brasil. Para o ministro, a manutenção de tarifas elevadas fornecia exemplo contrário à harmonia das permutas internacionais, gerando uma falta de conciliação entre as “forças de produção e o acordo com os interesses no intercâmbio com outros povos”.²⁹ Em defesa de uma vocação agrária do país, o Ministro considerava que a indústria só sobrevivia graças à tarifa, tornando “a pauta alfandegária prejudicialíssima aos grandes interesses da nação e às mais mezinhas conveniências da população”.³⁰

Durante seu governo, a preocupação foi a de aprofundar a tributação das atividades internas. O imposto de consumo, regulamentado pelo Decreto nº 11.511 de 4 de março de 1915 e que determinava a arrecadação do imposto por meio de uma lista de 19 produtos nacionais e estrangeiros que eram taxados, seria aprimorado (Cavalcanti, 1924: 6).³¹ Com a revisão desse imposto realizada em 1921, tal tributo alcançava a incidência de 27 produtos, tanto bens de consumo cotidianos, como lâmpadas e pilhas elétricas, como outros tipos de bens tais como armas de fogo e munição, ferragens e móveis (Cavalcanti, 1924: 634). Vale ressaltarmos que essa ampliação da taxação sobre uma variedade maior de produtos era uma manifestação clara da diversificação da produção nacional, que já avançava para bens industriais mais complexos (Suzigan, 2000: Capítulo 2).

²⁹ RMF Homero Baptista no anno de 1922 [1921]. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1922, p. 4.

³⁰ RMF Homero Baptista no anno de 1922 [1921]. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1922, p. 4.

³¹ Os regulamentos voltados para o imposto de consumo eram as leis 614 de 1899 e 2.919 de 1914 e o decreto n. 5890 de 1906.

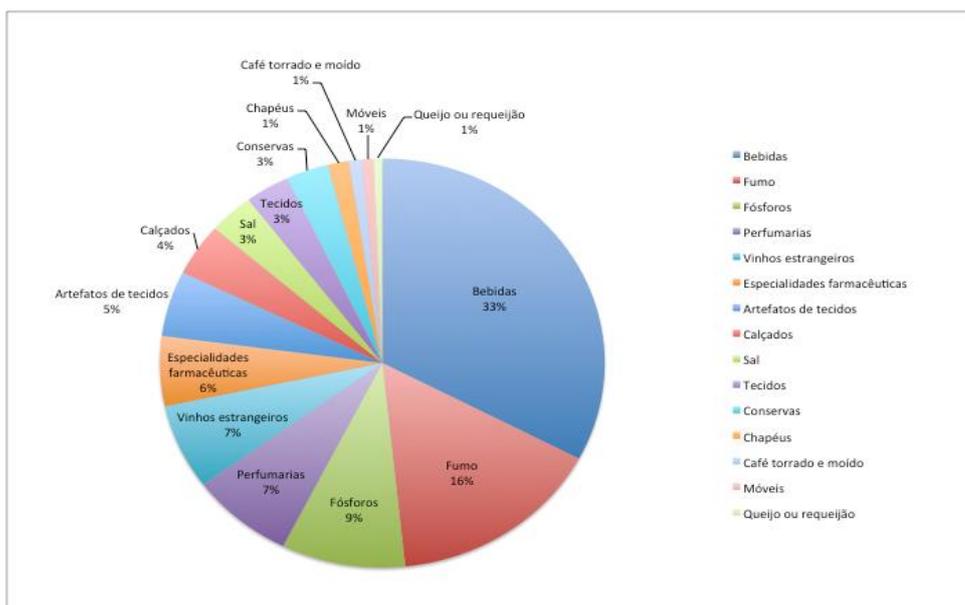
Não à toa, é possível observarmos que o valor bruto arrecadado com o imposto sobre o consumo interno sofreu um aumento, em termos nominais, de 158,5% entre 1915 e 1920 e, entre 1921 e 1928, a arrecadação desse imposto ascendeu de aproximadamente 154 mil contos de réis para um pouco mais de 440 mil contos, isto é, um aumento nominal da ordem de 185,7%. Os dados sugerem ter havido uma preocupação do governo federal em reconstruir suas bases fiscais por meio do mercado interno durante a presidência de Arthur Bernardes. Um governo bastante tumultuado, com demandas sociais que culminaram em um conflito militar contra os tenentes e a chamada Revolução de 1924. No cenário econômico, a preocupação da gestão evidencia-se pela própria manifestação do Presidente Bernardes: “o desgoverno crônico das finanças públicas é o maior fator de desmoralização de um povo”.³²

Visando o equilíbrio orçamentário, o Presidente defendia a restauração financeira, como a que fora feita no governo Campos Sales. Para perseguir semelhante experiência, exigia-se do Congresso o compromisso para decretar os impostos de modo a permitir que a nação honrasse com seus compromissos, enquanto o executivo vinha promovendo grande esforço de economia (contenção de gastos), com suspensão de obras e da fiscalização da arrecadação dos impostos, além de outros cortes de despesas.

No discurso ao Congresso Nacional de 1926, o Presidente recolocava o esforço do governo em reestabelecer a ordem nas finanças públicas, julgando necessária uma reforma constitucional para adequar as despesas ordinárias dentro dos recursos do país. A política de saneamento, novamente tendo como espelho o governo de Campos Sales, já tinha garantido a valorização de 30% da moeda nacional entre 1922 e 1925. Mas para seguir nessa tendência, o Presidente identificava a reforma do regime fiscal como um gargalo a ser enfrentado. Para Arthur Bernardes, o cerne do problema era “a má distribuição dos tributos” e o seu caráter excessivamente regressivo: os direitos sobre a importação e o imposto de consumo (Figura 1), por serem indiretos e já estarem no seu limite, pesavam, sobretudo sobre as classes populares e vinham comprometendo a produção.

³² Mensagem ao Congresso Nacional pelo presidente da República dos Estados Unidos do Brasil (doravante MCN) Arthur da Silva Bernardes no ano de 1925. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925, p. 8.

Figura 1. Participação relativa por produto na receita do imposto de consumo, 1925 (%)



Fonte: RMF Annibal Freire da Fonseca no ano de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, p.119.

Além do imposto de consumo, o governo Bernardes defendia a taxaço dos rendimentos de modo a que ela se tornasse “uma das bases principais da receita pública”, pois o imposto de renda seria o mais produtivo, justo e flexível tributo a ser usado pela administração e, para tanto, deveria ser reformulado para atender as necessidades fiscais do governo federal.³³ Assim, o novo imposto de renda foi lançado em 1924, entrando em exercício somente no ano seguinte, e passava a ser visto como um potencial substituto do imposto de consumo. No que diz respeito ao novo imposto – que passaria a incidir sobre novos grupos e setores –, o governo não parecia se preocupar com a salvaguarda da indústria nacional mediante tal medida, pelo contrário.³⁴

Arthur Bernardes, contudo, era um nacionalista, defensor da implantação da indústria siderúrgica no país. Diferentemente de outros personagens que advogavam em favor da “vocaço agrária” do Brasil, o Presidente compreendia a importância da indústria no país, desde que ela fosse economicamente viável: “Inclinados, por princípio, a deixar o livre curso as forças econômicas, pensamos, porém que o Estado deve proteger o desenvolvimento das indústrias, que tenham elementos de vida própria e sejam capazes de se emancipar na sua maturidade”. Como explicitado, ele não parecia favorável à prática de políticas protecionistas que poderiam encarecer o custo de vida da população, com um “imposto em benefício de particulares, sem vantagens para a economia nacional”. A única

³³ MCN de Arthur da Silva Bernardes no ano de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, p. 28-9.

³⁴ MCN de Arthur da Silva Bernardes no ano de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, p. 31.

exceção de proteção aceita era aquela voltada para “indústrias básicas de segurança e defesa nacionais”.³⁵

Mesmo assim, durante essa quadra histórica, a política econômica manteve seu caráter de saneamento da economia, sustentando o compromisso com a integração econômica internacional. A isso, soma-se o descontentamento de diferentes segmentos sociais diante da política monetária de caráter restritivo adotado pelo governo Bernardes, que atingia mais intensamente as atividades urbanas, dentre estas, alguns setores da indústria em fase de consolidação. Simonsen (1930: 39), a propósito, não deixou de tecer críticas duras à política econômica desse período, ao enfatizar os efeitos nocivos sobre a atividade industrial, particularmente a de São Paulo, bem como sobre a trajetória de aceleração da alta cambial que se observa em 1925. Grosso modo, aos setores exportadores e àqueles dependentes de insumos importados, a questão central era o nível da taxa de câmbio, ao passo que para as atividades destinadas ao consumo interno, como também para os setores menos dependentes da importação de meios de produção, o ponto fundamental consistia no volume de moeda em circulação que, durante o mandato de Bernardes, se via demasiadamente constrangida (Saes 1986: 270).

A gestão Washington Luís (1926-1930) reforça essa perspectiva. Ao assumir a presidência, para garantir o equilíbrio cambial e a conversibilidade de moeda brasileira em ouro, criaria a Caixa de Estabilização.³⁶ Novamente, as políticas monetária e cambial se apresentavam como prioridade para o governo em detrimento de uma possível política de estímulo à produção industrial. Prioridade de estreitar o acesso ao mercado internacional, que era visto como favorável para toda a economia, inclusive para os industriais: “... são os diretores de fábricas que me ministram essas informações, já venderam os stocks, estão em dia com seus bancos, reataram o seu movimento lucrativo”.³⁷

Mesmo assim, se Washington Luís pautou sua política econômica em favor da estabilidade do câmbio, além de demonstrar ser um entusiasta de uma maior internacionalização da economia nacional, seu governo será marcado por um aumento do nível de proteção tarifária (Gráfico 2). Diferentemente dos governos anteriores, como tentamos justificar ao longo do trabalho, em que a elevação das tarifas estaria ligada mais diretamente a problemas fiscais, em fins da década de 1920, a pressão industrial já se

³⁵ MCN de Arthur da Silva Bernardes no ano de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, p. 32.

³⁶ MCN de Washington Luís no ano de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 18.

³⁷ MCN de Washington Luís no ano de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927, p. 25.

sentia mais presente e o governo precisava responder de alguma forma aos novos e mais intensos interesses.³⁸ Considerava em seu relatório de 1928 que “as indústrias já ocupam, hoje, considerável espaço na vida econômica do país”, que teriam acumulado, após a Primeira Guerra Mundial, “forte capital” e gerado “numeroso corpo de operários”.³⁹ Por isso mesmo o Presidente aceitava suas reivindicações, já que a indústria “tem o direito à solicitação dos governos, que delas não tem se descuidado, o que é provado com a proteção dispensada nas tarifas alfandegárias, de que algumas viveram e muitas precisam ainda”.⁴⁰

Considerações finais

Revisitamos neste artigo um tema bastante discutido pela historiografia, a saber, o papel das tarifas alfandegárias como instrumento de política de proteção à indústria nacional no Brasil ao longo do período da Primeira República. Dada a controvérsia em torno dessa temática, que tem dividido os autores já há algum tempo, buscamos questionar a validade do argumento sobre a existência de uma política protecionista deliberadamente conduzida pelo Estado em prol dos interesses dos industriais do país, uma vez que para nós as prioridades governamentais se voltavam mais evidentemente para outras questões, tais como a estabilidade do câmbio e o equilíbrio do orçamento público.

Mais do que garantir a lucratividade de alguns setores da indústria, como o têxtil por exemplo, a política comercial do período teve um efeito muito mais voltado para evitar uma queda acentuada do custo das importações do que, propriamente, garantir condições de preço no mercado interno, de modo a minimizar o grau de concorrência com os produtos importados. Vimos que até a eclosão da Primeira Grande Guerra, o governo se mostrou dependente das receitas dos impostos de importação, embora a variação da taxa de câmbio fosse o elemento chave na definição das alterações da política tarifária, pois, segundo as fontes primárias consultadas, o governo buscava com frequência evitar uma excessiva desvalorização do mil-réis procurando, dentre outros objetivos, acomodar eventuais elevações dos custos dos empréstimos contraídos em moeda estrangeira. Nesse

³⁸ Ao relatar o processo de formação da CIESP em São Paulo, Leopoldi (2000: 72) demonstra a trajetória de organização dos industriais brasileiros que teria se aprofundado ao final da década de 1920. Saes (1986: 277) também pontua, ao tratar da crise sofrida pelo grande capital cafeeiro, que foi possível ao capital industrial assumir sua própria identidade e passar a se apresentar como tal a partir da década de 1920. O desenvolvimento da indústria paulista que, em boa medida, originou-se do comércio importador, consegue só então, durante os anos vinte, se sobrepor ao seu caráter propriamente comercial.

³⁹ MCN de Washington Luís no ano de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928, p. 35.

⁴⁰ MCN de Washington Luís no ano de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928, p. 36.

sentido, os reajustes das tarifas de importação eram realizados com o propósito de contrabalancear eventuais movimentos de expressiva desvalorização do câmbio.

Vimos também que as reformas tarifárias do início do século XX tinham o condão oposto a uma política de viés protecionista. Visando garantir os compromissos em moeda estrangeira, buscava-se, via de regra, estabilizar o câmbio mantendo-o em um nível relativamente apreciado, o que, inclusive, acabava por reduzir os preços dos produtos importados. Assim, com a institucionalização da Caixa de Conversão em 1906, o governo conseguiu estabilizar o câmbio de modo a evitar sua excessiva apreciação, ao mesmo tempo em que se conferiu certa estabilidade monetária e de preços que fora fundamental para a trajetória de crescimento da economia entre 1900 e 1913. Neste período, o governo pôde, por meio da senhoriagem, aumentar suas receitas tributárias e financiar seus déficits orçamentários que também, entre 1908 e 1912, haviam sido financiados mediante a contração de novos empréstimos externos. Ademais, é bom lembrarmos que o volume do comércio importador como um todo aumentou neste período gerando elevação das receitas do governo federal.

Todavia, o novo contexto imposto pela Primeira Guerra levou o governo a rever profundamente a sua estrutura tributária. Em linhas gerais, notamos uma queda da participação dos impostos de importação sobre a receita tributária total frente a um maior protagonismo dos impostos de consumo e de renda; tributos estes relacionados ao desenvolvimento da produção industrial voltada para o mercado interno. Se no quinquênio 1906-1910 o nível médio de proteção tarifária no Brasil, medido pela participação da receita aduaneira sobre o valor total das importações, foi da ordem de 43%, no quinquênio 1916-1920 tal índice alcançou o seu nível mais baixo (18%) para, em seguida, experimentar uma ligeira recuperação, 20% em 1921-1925 e 25% durante o último quinquênio da série, entre 1926 e 1930.

Embora houvesse uma crise de arrecadação dos impostos alfandegários durante os anos de guerra, o governo brasileiro se mostrou empenhado em aperfeiçoar o sistema de tributação sobre o consumo e a circulação interna de bens, além de criar o imposto de renda. Tais mudanças endossam nosso argumento de que a finalidade precípua dos impostos alfandegários não era a de elevar o grau de proteção da indústria nacional, mas o de garantir o fluxo de receita no intuito de atender as necessidades fiscais-orçamentárias do governo. Nesse sentido, buscamos evidenciar que a política tarifária adotada pelo governo nos anos 1920 visou aumentar a incidência dos impostos sobre as atividades voltadas para o mercado interno objetivando reduzir sua dependência das receitas

vinculadas ao comércio exterior. De acordo com os documentos Ministeriais e Presidenciais examinados, vimos que sendo o imposto de importação extremamente relevante para a determinação do câmbio e da receita governamental, não podemos afiançar que a política comercial do período foi eficaz no sentido de fornecer um nível adequado de proteção a determinados setores industriais organizados que defendiam uma política em favor de tarifas protecionistas.

Ainda que alguns poucos setores industriais, em especial o têxtil, tivesse conseguido alcançar certo grau de mobilização política em defesa de tarifas alfandegárias elevadas, a prática do governo com relação às tarifas, como demonstrado, foi de se valer dos impostos de importação como instrumento de política fiscal ao invés de política industrial. Numa economia ainda bastante dependente do mercado internacional, o financiamento do Estado estava também intimamente condicionado às alíquotas dos impostos de importação e exportação. Ademais, com o saneamento da economia conduzido pelo governo de Campos Sales, a prioridade em comum dos governos subsequentes foi a de manter a taxa de câmbio estável visando facilitar o acesso aos produtos do mercado internacional e, ao mesmo tempo, atender à demanda dos exportadores de café. Ou seja, uma política com perfil mais liberal, do ponto de vista comercial, do que protecionista. Tanto é que a proteção tarifária brasileira, no período deste estudo, alcançou seus níveis mais baixos entre 1916 e 1922, quando os impostos aplicados ao crescente mercado interno passaram a compor, em termos mais consideráveis, a estrutura tributária do Estado.

Na hipótese, portanto improcedente, da existência de uma política discricionária de proteção aos manufaturados produzidos internamente no Brasil, tal política não teria sido muito eficaz se considerarmos que a participação do setor industrial no produto total experimentou um incremento “apenas modesto” entre 1900 e 1930, que de 13% chegou a 17% do PIB (Fishlow 2013: 26). Um discurso protecionista somente terá certa reverberação na política federal brasileira ao longo dos anos 1920, afinal no pós-Primeira Guerra Mundial a estrutura industrial e as atividades destinadas ao mercado interno já haviam se consolidado e se apresentavam de maneira substancialmente mais densa e com processos produtivos sensivelmente mais complexos.

Referências

Fontes

- Mensagem Apresentada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil Arthur da Silva Bernardes no anno de 1925. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925.
- _____. Arthur da Silva Bernardes no anno de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.
- _____. Washington Luís no anno de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.
- _____. Washington Luís no anno de 1927. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928.
- Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda Joaquim Murinho no anno de 1901, 13º da República. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1901.
- _____. Rivadavia da Cunha Corrêa no anno de 1914, 26º da República - volume I. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1914.
- _____. João Pandiá Calogeras Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda no anno de 1915, 27º da República - volume I. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1915.
- _____. João Ribeiro de Oliveira e Souza no anno de 1919, 31º da República. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1919.
- _____. Homero Baptista no Anno de 1922 [1921]. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1922.
- _____. Annibal Freire da Fonseca de 1926. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda\Imprensa Nacional, 1926.
- Sociedade Auxiliadora da Industria Nacional. *Informações sobre o estado da industria nacional pela secção d'Industria fabril da Sociedade Auxiliadora da Industria Nacional*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1877.

Bibliografia

- Bairoch, Paul. 1989. "European Trade Policy, 1815-1914". Peter Mathias and Sydney Pollard (eds.) *The Cambridge Economic History of Europe from the Decline of the Roman Empire*. Vol. 8: The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies. Cambridge, MA. Cambridge University Press.
- Bastos, Pedro Paulo Z. 2001. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas. Unicamp – Tese de Doutorado.
- Bértola, Luis and Jeffrey G. Williamson. 2003. Globalization in Latin America before 1940. *NBER Working Paper* no. 9687. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo. 2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Bulmer-Thomas, Victor. 2014. *The Economic History of Latin America since Independence*. 3rd ed. New York. Cambridge University Press.

- Cano, Wilson. 1977. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo. T. A. Queiroz.
- Cardoso, Eliana A. 1981. Desvalorizações cambiais, indústria e café: Brasil, 1862-1906. *Revista Brasileira de Economia* 35 (2), pp. 85-106.
- Cavalcanti, Severiano de Andrade. 1924. *Histórico dos impostos de consumo*. Volume II. Rio de Janeiro. Ministério da Fazenda/Imprensa Nacional.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem.
- Chang, Ha-Joon. 2008. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York. Bloomsbury Press.
- Clemens, Michael A. and Jeffrey G. Williamson 2002. Closed Jaguar, Open Dragon: Comparing Tariffs in Latin America and Asia before World War II. *NBER Working Paper* no. 9401. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Coatsworth, John H. and Jeffrey G. Williamson. 2002. The Roots of Latin American Protectionism: Looking before the Great Depression. *NBER Working Paper* no. 8999. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Coatsworth, John H. and Jeffrey G. Williamson. 2004. Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression. *Journal of Latin American Studies* 36 (2), pp. 205-232.
- Costa, Wilma P. 1998. A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade. *Economia e Sociedade* 10, pp. 141-173.
- Crucini, Mario J. 1994. Sources of Variation in Real Tariff Rates: The United States, 1900-1940. *American Economic Review* 84 (3), pp. 732-743.
- Dean, Warren. 1971. *A industrialização de São Paulo*. Trad. São Paulo. Difel.
- Estevadeordal, Antoni. 1997. Measuring Protection in the Early Twentieth Century. *European Review of Economic History* 1, pp. 89-125.
- Estevadeordal, Antoni, Brian Frantz, and Alan M. Taylor. 2003. The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939. *Quarterly Journal of Economics* 118 (2), pp. 359-407.
- Feinstein, Charles H., Peter Temin and Gianni Toniolo 1997. *The European economy between the wars*. Oxford. Oxford University Press.
- Fishlow, Albert 1972. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. *Estudos Econômicos*. 2 (6), pp. 7-75
- Fishlow, Albert 2013. “Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois”, in *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Edmar Bacha e Monica Baumgarten de Bolle (orgs.). Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- Franco, Gustavo. 2014. “A primeira década republicana”. Marcelo de Paiva Abreu (org.). *A ordem do progresso. Dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Elsevier.
- Fritsch, Winston. 2014. “Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930”. Marcelo de Paiva Abreu (org.). *A ordem do progresso. Dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Elsevier.
- Furtado, Celso. 1995. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo. Cia Editora Nacional.

- Leopoldi, Maria A.P. 2000. *Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o governo na industrialização brasileira*. São Paulo. Paz e Terra.
- Luz, Nícia V. 1975. *A luta pela industrialização do Brasil: 1808 a 1930*. 2ª ed. São Paulo. Alfa-Omega.
- Malan, Pedro S. et al. 1977. *Política econômica externa e industrialização do Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro. IPEA. INPES.
- Marichal, Carlos. 2016. *Nova história das grandes crises financeiras: uma perspectiva global, 1873-2008*. Trad. Rio de Janeiro. FGV Editora.
- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, John V. 1991. The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century. *Journal of Economic History* 51 (1), pp. 23-46.
- Oliveira, Fabricio Augusto. 1991. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros.
- Perissinotto, Renato. 1994. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas. Editora Unicamp.
- Reinert, Erik. 2007. *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. London. Constable.
- Saes, Flávio A.M. 1986. *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira*. São Paulo. Hucitec.
- Silva, Sérgio. 1979. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo. Alfa-Ômega.
- Simonsen, Roberto. 1930. *As crises no Brasil*. São Paulo, São Paulo Editora.
- Suzigan, Wilson. 2000. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. 2ªed. São Paulo. Hucitec/Ed. da Unicamp.
- Varsano, Ricardo. 1997. “Evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.27, n.1.
- Versiani, Flávio R. 1980. Industrialização e economia de exportação: a experiência brasileira antes de 1914. *Revista Brasileira de Economia* 34, pp. 3-40.
- Versiani, Flávio e Maria Teresa Versiani. 1978. “A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição”. Flávio Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (orgs.). *Formação econômica do Brasil. A experiência da industrialização*. São Paulo. Saraiva.
- Villela, André. 2000. Tarifas de importação e câmbio na gênese da indústria brasileira, 1901-1928. *História Econômica & História de Empresas* 3 (2), pp. 27-46.
- Villela, André. 2005. Política tarifária no II Reinado: evolução e impactos, 1850-1889. *Nova Economia* 15 (1), pp. 35-68.
- Villela, Annibal e Wilson Suzigan. 1973. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro. IPEA. INPES.
- Williamson, Jeffrey G. 2011. *Trade and Poverty*. Cambridge, MA. MIT Press.