

POLÍTICA COMERCIAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA

A política comercial brasileira durante a Primeira República caracterizou-se por relativo protecionismo. Os acordos comerciais e as pautas tarifárias – adotadas em uma época marcada por profissões de fé oficiais acerca das virtudes do *laissez faire* – foram menos liberais do que se esperaria à primeira vista. Na prática, durante o período de apogeu do modelo primário-exportador, o Brasil foi um grande importador de manufaturados e insumos industriais, pagos com as receitas de exportação de um pequeno conjunto de *commodities*, café à frente.

Durante a Primeira República o comércio internacional teve um peso maior na economia brasileira do que viria a apresentar em qualquer época posterior da história do país. A rigor, a economia brasileira jamais foi tão aberta ao exterior quanto no período anterior à Primeira Guerra Mundial, quando a chamada corrente de comércio (soma das exportações e importações) como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) atingiu seu auge – 36% em 1895 –, com a média de 28% entre 1889 e 1930. Em termos absolutos, as exportações partiram de 28,5 milhões de libras em 1889 e alcançaram 65,7 milhões de libras em 1930, com um pico de 117,4 milhões de libras em 1919. Já as importações aumentaram de 24 milhões de libras para 53,6 milhões de libras entre 1889 e 1930, atingindo seu maior valor em 1928 (97,4 milhões de libras). Nos 41 anos que durou a Primeira República, a balança comercial foi deficitária em apenas três ocasiões – 1913, 1920 e 1921.

O principal item de exportação do Brasil era o café. O produto representou, em média, cerca de 60% das vendas brasileiras no exterior, embora, em alguns anos, tenha respondido por perto de 80% das exportações brasileiras. Já a participação do café brasileiro no total das exportações mundiais do produto foi da ordem de 65%, em média, entre 1880 e 1930. Nas duas décadas que antecederam a Primeira Guerra a borracha também constituiu item importante da pauta de exportações, tendo atingido o pico de 24,7 milhões de libras em vendas externas em 1910 – 40% do total, e apenas ligeiramente abaixo das exportações de café naquele ano. Açúcar e algodão fechavam o conjunto de principais itens exportados

pelo Brasil.

A pauta de importações era muito mais diversificada e, além disso, modificou-se mais ao longo dos anos. Do ponto de vista agregado, a categoria de matérias-primas predominava, mantendo uma participação mais ou menos constante de 50% no total importado pelo Brasil entre 1900 e 1930. Com a lenta, porém crescente, sofisticação da estrutura produtiva do país, os bens de consumo perderam espaço na pauta de importações para insumos industriais (ferro, aço, cimento), bens de capital (material rodante para estradas de ferro, trilhos, locomotivas), automóveis e combustíveis. Individualmente, o principal item importado era o trigo (farinha e grão), respondendo por cerca de 10% das importações brasileiras. Pouco abaixo, situavam-se as importações do complexo têxtil (fios e tecidos), representando cerca de 8% do total, seguidas de carvão em pedra (média de 5%).

Os principais mercados de destino das exportações brasileiras durante a Primeira República eram, pela ordem, Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, França e Argentina. A posição relativamente secundária da Grã-Bretanha enquanto mercado para as exportações brasileiras não deve surpreender, visto não ser aquele país um grande consumidor de café.

Do lado das importações, as posições invertiam-se. O predomínio britânico até a Primeira Guerra deu lugar à liderança dos Estados Unidos enquanto fornecedor de produtos para o Brasil. Já a histórica dependência do Brasil da importação de trigo fazia da Argentina o terceiro principal país de origem das importações brasileiras. A perda de importância relativa da Grã-Bretanha também teve como contrapartida o avanço da Alemanha, que – à exceção do período da Primeira Guerra – disputou com a Argentina a terceira posição entre os fornecedores de importados para o Brasil.

A trajetória da corrente comercial do Brasil no período foi parcialmente determinada por uma série de acordos firmados com seus principais parceiros, em particular os Estados Unidos, maior mercado consumidor do café brasileiro. O caráter permanente deficitário do comércio dos Estados Unidos com o Brasil dava àquele país um poder de barganha que a Grã-Bretanha jamais poderia igualar, haja vista não ser uma grande consumidora dos produtos exportados pelo Brasil.

Em 1891 firmou-se o primeiro acordo comercial entre o Brasil e os Estados Unidos no período republicano, quando se acertaram concessões tarifárias recíprocas. Pelo lado norte-americano, foi admitida a entrada livre de direitos (impostos) de importação de café, açúcar, melado de cana e peles provenientes do Brasil (e dos demais países que exportavam aqueles produtos – além de chá – para o mercado dos EUA). Em contrapartida, o Brasil passava a admitir a entrada, livre de impostos, de uma série de mercadorias provenientes dos Estados Unidos, além de conceder uma redução de 25% nos direitos alfandegários incidentes sobre outros artigos.

O baixo crescimento das exportações dos Estados Unidos para o Brasil durante o período em que vigorou o convênio – de 1º de abril de 1891 a 1º de janeiro de 1895 –, bem como a persistência do déficit nas trocas entre os dois países, sugeria aos norte-americanos a necessidade de um novo acordo comercial com o Brasil. Tal processo ganhou força a partir da promulgação da Tarifa Dingley nos EUA, em 1897. Esta dava poderes ao presidente de impor uma taxa de importação de três centavos de dólar por libra-peso de café proveniente de países que gravassem os produtos norte-americanos, enquanto o café era admitido nos EUA livre de impostos. Diante do risco que a ameaça norte-americana fosse posta em prática, o governo brasileiro – após anos de resistência do Congresso – concedeu, por decreto de abril de 1904, preferência à importação de diversos produtos provenientes daquele país. Com isso, foram beneficiadas com redução de 20% nos direitos de importação as seguintes mercadorias norte-americanas: farinha de trigo, manufaturados de borracha natural, relógios, tintas, vernizes e leite condensado.

Em dezembro de 1905 o Congresso brasileiro concedeu ao presidente Rodrigues Alves permissão para renovar o regime de preferências firmado com os EUA no ano anterior, acrescentando novos produtos à lista original de artigos beneficiados. A partir de então, a renovação do acordo foi reiteradamente autorizada pelo Legislativo, tendo, inclusive, sido incorporada à Lei do Orçamento.

Na avaliação da United States Tariff Commission, o resultado prático dos acordos foi considerado “ligeiramente exitoso”. De fato, os dados indicam que o tratamento

preferencial surtiu pouco efeito sobre as importações brasileiras de farinha de trigo dos EUA – o principal artigo contemplado pelas preferências – tendo em vista as vantagens competitivas dos concorrentes argentinos. Quanto aos demais itens “preferenciais”, sua participação no total importado pelo Brasil em cada categoria sofreu aumento modesto, passando de 9,6% em 1902 para 13,9% em 1904 e 11,2% em 1913.

Após o término da Primeira Guerra – e dentro do espírito wilsoniano de usar a não discriminação comercial como uma das bases da paz econômica mundial –, os Estados Unidos imprimiram uma mudança importante em sua política de comércio exterior. Com a tarifa Fordney MacCumber, de 1922, foram abolidos os direitos diferenciados e estabelecidas alíquotas iguais incidentes sobre as mercadorias de todos os países, em igualdade de condições. Na prática, essa nova orientação da política comercial norte-americana pôs fim aos acordos de preferências firmados com o Brasil desde o início do século. No ano seguinte, os dois países firmaram convênio estabelecendo o princípio da nação mais favorecida no comércio bilateral. A partir daí, toda redução de direitos concedida então, ou no futuro, pelo Brasil ou pelos Estados Unidos aos produtos de um terceiro país seria aplicada automaticamente aos mesmos produtos vindos do Brasil ou dos EUA.

Entre 1923 e 1929 as exportações dos Estados Unidos para o Brasil cresceram mais de 140%, contra crescimento de pouco mais de 80% do conjunto das importações brasileiras. Não é certo, porém, que essa diferença significativa deva ser atribuída apenas ao novo acordo, sendo mais provável que reflita, também, outros fatores, como a expansão econômica (inclusive, internacional) dos EUA nos anos 1920, em meio ao ambiente de crise que cercava seus principais concorrentes europeus, e a sobrevalorização da libra esterlina.

Além dos acordos país a país, a política comercial brasileira durante a Primeira República envolveu a fixação de quatro pautas tarifárias sucessivas (em 1890, 1896, 1897 e 1900), com alíquotas de importação incidentes sobre produtos importados, independentemente de sua procedência.

A primeira delas, promulgada ainda sob o governo provisório, estabeleceu alíquotas que variavam de 5% a 60% dos valores ditos “oficiais” dos produtos importados. Na avaliação de Rui Barbosa, ministro da Fazenda responsável por sua promulgação, a tarifa de novembro de 1890 era moderadamente protecionista, ao mesmo tempo em que permitia a manutenção dos níveis de arrecadação do imposto de importação – de longe, a principal fonte de receita tributária do governo central, responsável por cerca de $\frac{3}{4}$, em média, da arrecadação total.

Passados dois anos da entrada em vigor da tarifa Rui Barbosa, o governo foi autorizado a revê-la, tendo, então, aumentado as alíquotas sobre diversos produtos, além de promover redução de 30% nas tarifas sobre a importação de máquinas, tinturas e outros insumos industriais. Com isso, procurava, em primeiro lugar, mitigar as dificuldades por que passavam as finanças governamentais após o estouro da bolha especulativa do Encilhamento e a subsequente desvalorização cambial (que fazia aumentar as despesas, em mil-réis, do serviço da dívida externa da União). A redução na tarifa de importação de máquinas, por sua vez, visava aliviar o setor industrial das dificuldades decorrentes do encarecimento do custo de importação de máquinas e insumos industriais.

Duas outras pautas tarifárias foram adotadas ainda na primeira década republicana, a Tarifa Rodrigues Alves, de 1896, e, no ano seguinte, a Tarifa Bernardino de Campos. A primeira procurava conciliar os interesses do Fisco, do comércio importador e do setor industrial emergente. Para tanto, taxava mais pesadamente os artigos de luxo ou com similares nacionais, ao mesmo tempo em que estabelecia impostos mais brandos (ou, mesmo, a isenção, no caso de máquinas e implementos agrícolas) sobre a maior parte dos insumos industriais. Não tendo logrado sucesso em estancar a queda da arrecadação de receitas de importação, o governo decidiu adotar, em dezembro de 1897, nova tarifa. Em meio a graves problemas orçamentários (o déficit federal alcançara 25% da receita arrecadada), o governo optou pela redução das alíquotas de importação. No fundo, apostava em um crescimento mais que proporcional no valor importado, o que compensaria, do ponto de vista da arrecadação, a redução das alíquotas. Os fatos desmentiriam o “otimismo das elasticidades”

implícito na estratégia governamental, tendo a arrecadação das alfândegas recuado 2,3% em termos absolutos em 1898.

O ano de 1898 entraria para a história econômica brasileira como aquele em que, a duras penas, foi firmado um empréstimo com a casa bancária dos Rothschild, de Londres, a fim de consolidar a dívida externa do governo federal – no chamado *funding loan*. O preço cobrado para a concessão desse empréstimo tomou a forma de severo arrocho monetário e fiscal, a cargo do ministro Joaquim Murinho. Do lado fiscal, a necessidade de reverter o déficit governamental exigiu, entre outras medidas, uma revisão da pauta tarifária em vigor. Foi nesse contexto que se deu a decretação da tarifa de 1900, que vigoraria – com alterações – até 1934.

Examinando-se as alíquotas adotadas na nova tarifa, percebe-se pouca mudança em relação à Tarifa Bernardino de Campos, que, conforme visto, promovera redução média de 25% nas alíquotas constantes da pauta anterior. O espírito aparentemente liberal da nova tarifa traduzia, sem dúvida, as preferências livre-cambistas tanto do ministro Murinho como do presidente Campos Sales.

Embora tenha permanecido em vigor por mais de três décadas, a Tarifa Murinho sofreu diversas alterações, a fim de acomodar as pressões crescentes por proteção, vindas do setor industrial emergente, com os objetivos fiscais do governo central, tudo isso em meio a uma conjuntura econômica doméstica e internacional instável. Sendo assim, ao longo dos mais de 30 anos em que vigorou foram feitas diversas alterações nos parâmetros que regiam o cálculo das alíquotas de importação.

A fim de se entender como foi possível manter-se a mesma tarifa ao longo de décadas, é preciso atentar para a forma de cobrança do imposto de importação no período. Desde a época imperial, as pautas tarifárias no Brasil (e na maior parte do mundo) eram estabelecidas de maneira a taxar os produtos importados com base em um valor fixo (os chamados *direitos*) incidente sobre os valores ditos *oficiais* das mercadorias importadas. Estes últimos eram obtidos pela multiplicação do preço em moeda estrangeira de determinado artigo no ano em que a tarifa foi decretada por determinada taxa de câmbio

(geralmente, aquela então em vigor). À relação entre os direitos de importação e o valor oficial de determinada mercadoria importada dava-se o nome de *razão* (expressa como uma percentagem), equivalente a uma alíquota *ad valorem* moderna.

Não é difícil perceber que diante de mudanças no valor (em moeda estrangeira) das mercadorias importadas e/ou na taxa de câmbio, as tarifas *ad valorem* equivalentes que derivavam de *direitos* que se mantinham inalterados também iriam mudar. Por exemplo, supondo um artigo importado que, à época da decretação de uma tarifa, fosse avaliado em 10 mil-réis (seu valor oficial) e sobre o qual incidissem direitos de 1 mil-réis. A *razão* correspondente, portanto, seria de 10% (1 mil/10 mil). Se, por algum motivo – devido a uma mudança do preço do artigo em libras esterlinas e/ou devido à variação da taxa de câmbio mil-réis/libra – o valor de mercado desse artigo caísse para 5 mil-réis, os mesmos 1 mil-réis cobrados na alfândega a título de direitos de importação equivaleriam a uma tarifa *ad valorem* (*razão*) de 20% (1 mil/5mil) e não mais aos 10% estabelecidos quando da decretação daquela pauta tarifária.

Dado que a pauta tarifária não poderia ser modificada toda vez que ocorressem mudanças de vulto na paridade cambial ou no preço, em moeda estrangeira, dos artigos importados, era comum o recurso aos chamados impostos adicionais, posteriormente incorporados às tarifas. Além deles, o governo brasileiro – também desde o Império – lançou mão da cobrança de parte dos impostos de importação “em ouro”. Esse expediente, na prática, indexava a arrecadação às mudanças na taxa de câmbio, com isso protegendo as receitas alfandegárias das mudanças no valor externo do mil-réis, ao mesmo tempo em que se preservava o grau de proteção ao produto nacional que estava implícito na *razão* estabelecida quando do lançamento de uma nova pauta tarifária. Ao longo dos anos, a proporção dos direitos pagos “em ouro” foi aumentada gradativamente, tendo atingido um pico de 60% no final de 1922.

Este último ponto suscita a questão dos objetivos da política comercial brasileira e, em particular, da política tarifária. Mais especificamente, cabe indagar se ao estabelecer uma nova tarifa o governo visava garantir o máximo de receitas de imposto de importação ou,

na verdade, buscava proteger o produtor doméstico – via alíquotas mais elevadas – da concorrência do produto importado.

A dicotomia arrecadação \times proteção sempre acompanhou o debate em torno da política tarifária no Brasil, tanto entre os contemporâneos como na historiografia sobre o período. A rigor, porém, muito do que já se discutiu a respeito desconsidera o fato de não haver, na prática, qualquer incompatibilidade entre os dois objetivos quando do estabelecimento de alíquotas de importação.

Uma primeira aproximação do problema deve partir da constatação de que o Brasil era, comparativamente, um país que praticava patamares elevados de tarifas de importação. A possibilidade de o país manter tarifas de importação elevadas era, em alguma medida, assegurada pelo poder que tinha de repassar aos consumidores estrangeiros de café parte da alta dos custos causada pela incidência de tarifas elevadas sobre os produtos importados. Essa capacidade, por sua vez, decorria do poder de que o Brasil desfrutava no mercado internacional de café, onde atuava como um *price-maker*.

Confirmando a avaliação de que, à época, o Brasil era um país relativamente protecionista, estudo da Liga das Nações, datado de 1913, dava conta de uma tarifa *ad valorem* média (obtida a partir da relação entre o total arrecadado nas alfândegas e o valor das importações) da ordem de 16,5% na Austrália, 17,1% no Canadá, 17,7% nos EUA e Argentina e 34,2% no Brasil. O pico dessa relação, porém, ocorreu em 1906, quando o total das receitas de imposto de importação chegou a quase 50% do valor das importações brasileiras.

No caso de alguns produtos específicos, eles podiam ser taxados nas alfândegas brasileiras em mais de 400%. Diante disso, parece claro que, não obstante o discurso e a prática, em geral, liberal dos governos da Primeira República, o nível absoluto das tarifas aduaneiras era elevado, sobretudo se levado em consideração o ambiente de *laissez faire* que caracterizou a economia internacional antes da Primeira Guerra.

Com tarifas médias comparativamente elevadas e picos tarifários expressivos no caso de alguns manufaturados que o país já passara a produzir, não resta dúvida de que a política

tarifária na Primeira República terminou por conferir alguma proteção ao mercado doméstico. Contudo, tal proteção não se deu às expensas de objetivos fiscais, nem tampouco constituiu o principal determinante das importações brasileiras no período – e, por extensão, da proteção ao mercado doméstico. Tal papel coube à taxa de câmbio, cuja tendência à depreciação no período terminou por estimular – mais que qualquer outra variável – o processo de substituição de importações antes de 1930.

André Villela

FONTES: ABREU, M.; TAMEGA, F. *Market*; ESTADOS UNIDOS. Tariff Commission . Reciprocity (reimpressão do original de 1910); FISHLOW, A. *Origins*; FRITSCH, W. *External*; GOLDSMITH, R. *Desenvolvimento*; IBGE. *Estatísticas*; LUZ, N. *Luta*; MELLO, A. *Politique*; NUNES, F.; SILVA, J. *Tarifa*; SUZIGAN, W. *Indústria*; VERSIANI, F.; VERSIANI. M. *Industrialização*; VERSIANI. M. *Proteção*; VILLELA, A. *Política*; VILLELA, A. *Tarifas* (v. 3, p. 27-46).