

Proteção tarifária e crescimento industrial nos anos 1906/12: o caso da cerveja *

MARIA TERESA R. O. VERSIANI **

Este trabalho examina a importância do sistema tarifário no processo de diversificação industrial no Brasil nos anos 1906/12. A elevação da cota-ouro a partir de 1906 foi uma medida de proteção à manufatura doméstica em face de um câmbio relativamente alto. O testemunho de contemporâneos estrangeiros confirma a eficácia do sistema tarifário na proteção ao produtor nacional. Um estudo da evolução do valor em mil-réis das tarifas sobre a cerveja e o malte importados evidencia a proteção tarifária recebida pela produção doméstica nesse período.

1 — Introdução

Em trabalho publicado no início da década de 70, em que caracteriza diferentes fases no processo de industrialização brasileira por substituição de importações, Fishlow (1972, p. 8) conclui que "... instrumentos de política conscientes, tais como as tarifas, não

* Este trabalho é parte de um estudo mais amplo sobre o crescimento industrial nos anos 1906/12, e só foi possível graças a um financiamento recebido do Programa Nacional de Pesquisa Econômica (PNPE), administrado pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). Agradecemos a Flávio Rabelo Versiani e a José Roberto Mendonça de Barros pelas críticas e sugestões recebidas e aos auxiliares de pesquisa Jorge de Assis, José Carlos Jacob de Carvalho e Marcelo Henriques R. de Oliveira pela colaboração prestada ao longo do trabalho. Os cuidadosos comentários de um consultor anônimo da revista contribuíram para uma apresentação mais clara dos argumentos contidos no trabalho.

** Do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

foram muito eficientes para provocar a substituição doméstica de importações antes da industrialização dos anos 50". Sua análise de uma primeira fase do processo de substituição de importações, que se teria iniciado nos primeiros anos da República e terminado com a I Guerra Mundial, restringe-se, entretanto, ao estudo da indústria de tecidos de algodão, que representa, segundo Fishlow (1972, p. 9), "o primeiro exemplo significativo de industrialização brasileira por substituição de importações". O presente trabalho, ao contrário, propõe-se a trazer argumentos em apoio da idéia de que o sistema tarifário, em vigor nos anos que antecederam a I Guerra Mundial, favoreceu o crescimento industrial diversificado que se observa nos anos 1906/12.

Há indicações de que a estrutura de produção industrial tenha tendido a se diversificar nos anos 1900/12, intensificando-se esse processo a partir de 1906. Essa diversificação ocorreu a nível de bens de consumo final não-duráveis, significando que a taxa de expansão dos setores produtores de bens de consumo não-duráveis, não-têxteis, foi superior à taxa de expansão dos têxteis, o que é válido não só em relação aos setores já existentes no século anterior, mas também aos novos setores que se implantaram no período. Se essa diversificação da produção manufatureira é importante para o desenvolvimento industrial que se segue, em particular durante a I Guerra Mundial, um estudo da industrialização no período que elimine os setores não-têxteis (mesmo que a produção destes ainda seja marginal no que se refere ao valor agregado pela indústria) dará uma visão incompleta do processo de evolução industrial. Uma análise dos efeitos das tarifas sobre o crescimento industrial não pode ser feita a partir de uma generalização das reações do setor produtor de tecidos de algodão.

O argumento central a ser desenvolvido neste trabalho é o de que o sistema tarifário vigente favoreceu o crescimento industrial dos anos 1906/12. Altas taxas sobre bens de consumo não-duráveis, aliadas a tarifas relativamente suaves sobre matérias-primas e equipamentos, permitiram uma ampliação da margem de lucro do produtor interno, criando fundos adicionais para a expansão do setor industrial e atraindo novos investimentos. As tarifas sobre produtos acabados foram capazes de resguardar a produção interna

da competição estrangeira, mesmo em face de uma valorização do mil-réis. A taxação sobre matérias-primas e equipamentos permitiu que as importações desses produtos se beneficiassem, em parte, das modificações da taxa cambial. Maiores lucros associados a facilidades relativas à importação de equipamentos induziram a maiores taxas de investimento no setor de bens de consumo não-duráveis nos anos 1906/12. A crise dos anos de 1913 e 1914 viria pôr a descoberto e ampliar a capacidade excedente de produção do setor industrial: uma maior utilização dessa capacidade nos anos de guerra permitiria um aumento de produção, com restrições de importação.

O trabalho é dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, são analisados os efeitos protecionistas da elevação da cota-ouro, única modificação de caráter geral do sistema tarifário nos anos 1906/12. O aumento do valor total da tarifa em mil-réis por unidade de peso ou quantidade de um produto¹ é usado como um indicador do grau da proteção proporcionada pela elevação da cota-ouro.² Em anos de câmbio relativamente alto, como no período em estudo, um aumento de incidência tarifária total limita as possibilidades de redução do preço interno em mil-réis (mantida a taxa de lucro do importador) do produto importado. A visão de contemporâneos estrangeiros acerca dos efeitos do sistema tarifário sobre as importações e evolução da produção indus-

¹ No trabalho utiliza-se a expressão incidência tarifária total para designar o valor total da tarifa em mil-réis (incluída a cota-ouro) por unidade de produto ou peso de um produto importado.

² O preço final pago pelo consumidor por uma mercadoria importada é constituído basicamente pelo preço CIF dessa mercadoria em moeda estrangeira, pelo preço da moeda estrangeira e pelos direitos de importação e taxas aduaneiras. Modificações nesses componentes refletem-se no custo final da mercadoria importada, ocasionando alterações nos preços pagos pelo consumidor e/ou nos lucros dos importadores. O grau da proteção recebida por um produto doméstico pode ser mensurado, em princípio, pela diferença entre o preço interno do produto importado similar (incluídos os lucros do importador) e o custo de produção do produto interno. A inexistência de dados sobre os custos de produção dos produtos industriais e lucros dos importadores, no período em estudo, impede que se quantifique, dessa maneira, a proteção auferida pela indústria doméstica. Com o objetivo de suprir essa deficiência, indicadores de proteção tarifária são estimados no trabalho.

trial no Brasil é apresentada a seguir. Procurar-se-á, também, identificar a natureza e o mecanismo da pressão exercida pelos exportadores sobre o sistema tarifário brasileiro. A evolução da indústria de cervejas no Brasil nos anos 1906/12 é analisada, na terceira seção, como o caso típico de um setor de bens de consumo não-duráveis que se beneficiou da proteção tarifária recebida, em uma época de mil-réis valorizado. Indicadores do grau de proteção tarifária recebida pela cerveja doméstica são então apresentados. Na última seção, estão sumariadas as conclusões do trabalho.

2 — A cota-ouro nos anos 1906/12 e seus efeitos protecionistas

A Tarifa das Alfândegas, em vigor nos anos 1906/12, foi decretada a 19 de março de 1900.³ A única modificação de caráter geral do sistema tarifário nesse período consistiu na elevação da proporção dos direitos de importação a ser paga em mil-réis-ouro.

Uma análise das tentativas de imposição do imposto-ouro na segunda metade do século XIX, da introdução de uma cota-ouro sobre os direitos de importação no Governo Campos Salles e das diversas elevações dessa cota a partir de 1900 sugere a distinção de três fases distintas na evolução do imposto-ouro como política tarifária:

a) No século XIX, a imposição do imposto-ouro, a ser pago em espécie, parece ter sido a solução buscada pelo Governo para aumentar suas receitas em épocas de desvalorizações cambiais e onerosas dívidas externas. O imposto-ouro, decretado pela primeira vez em 1867, foi substituído, dois anos mais tarde, por impostos adi-

³ Decreto n.º 3.617, de 19 de março de 1900. Embora nenhuma outra Tarifa das Alfândegas tenha sido decretada até 1912, alterações nos direitos de importação de determinados produtos foram autorizadas.

cionais.⁴ Com o Governo Provisório, o imposto-ouro é reintroduzido.⁵ Forte oposição por parte dos importadores parece ter forçado a sua substituição, mais uma vez, por impostos adicionais.⁶ Essas tentativas coincidem, de fato, com períodos de desvalorização cambial e pesados encargos financeiros do Governo em divisas estrangeiras.

b) A reintrodução do imposto-ouro no Governo Campos Salles parece refletir, sobretudo, uma preocupação com o equilíbrio orçamentário, meta importante dentro da política de saneamento monetário então em vigor. O acordo de consolidação da dívida externa reduzira as despesas do Governo em divisas estrangeiras, e o valor do mil-réis começara a se recuperar. A cota-ouro, fixada inicialmente em 10%,⁷ sobe para 15% em 1900⁸ e para 25% em 1901.⁹

De acordo com a legislação em vigor, a partir de 1899, o valor em mil-réis-papel dos direitos determinados pela Tarifa passara a ser dado por $T = (r t 27) / C_d + (1 - r) t$, onde T = valor total em mil-réis-papel dos direitos a serem pagos por unidade, r = proporção dos direitos a ser paga em ouro, t = direitos especificados

⁴ A Lei n.º 1.503, de 26 de agosto de 1867, determinava que 15% dos direitos alfandegários deveriam ser pagos em moedas de ouro. O Decreto n.º 1.750, de 20 de outubro de 1869, aboliu o imposto-ouro, substituindo-o por direitos adicionais de 40%.

⁵ Com o Decreto n.º 391-C, de 10 de maio de 1890, a cota-ouro foi fixada em 20% do valor dos direitos de importação quando o valor do mil-réis estivesse entre 20 e 24d e em 10% para uma taxa cambial entre 24 e 27d. Para um mil-réis ao par, a cota-ouro seria abolida. O Decreto n.º 804, de 4 de outubro de 1890, determinava que os impostos de importação deveriam ser pagos integralmente em moedas de ouro.

⁶ Pela Lei n.º 25, de 30 de dezembro de 1891, o imposto-ouro foi substituído por impostos adicionais de 50%. Um retrospecto das tentativas de implantação do imposto-ouro no século XIX e as reações dos importadores encontram-se em Versiani (1981).

⁷ A Lei n.º 559, de 31 de dezembro de 1898, que reintroduz a cota-ouro, determina que esta seja cobrada ao câmbio de 27d. Nas legislações anteriores do imposto-ouro, este deveria ser pago em moedas de ouro.

⁸ Lei n.º 581, de 20 de julho de 1899.

⁹ Lei n.º 741, de 26 de dezembro de 1900.

pela Tarifa e C_a = valor do mil-réis em *pence* pela taxa cambial do dia. Uma valorização da taxa cambial, não compensada por um aumento das importações, reduziria o valor total das receitas de importação em mil-réis-papel. Embora não se refletindo negativamente nas despesas do Governo, a valorização diminuiria o efeito da cota-ouro sobre as receitas. A elevação da cota-ouro para 25% foi determinada ao final de um ano em que o mil-réis se valorizara em cerca de 28% [cf. IBGE (1939, p. 1.354)] em relação ao ano anterior e o *deficit* orçamentário fora 41% da receita total [cf. Villela e Suzigan (1973, p. 56, Tabela II.1)]. O texto da Lei n.º 741 deixa claro o objetivo do Governo de recompor o valor das receitas de importação diminuídas pela valorização do mil-réis.

c) A Lei Orçamentária para 1906 determinou uma nova elevação da cota-ouro.¹⁰ De acordo com as disposições dessa lei, determinadas mercadorias ficaram sujeitas ao pagamento em ouro de 50% dos direitos de importação,¹¹ ficando as demais sujeitas à proporção de 35%. Essa discriminação nas proporções só vigoraria se o câmbio se mantivesse acima de 15d por 30 dias consecutivos. Se, ao contrário, ele permanecesse abaixo desse valor por 30 dias consecutivos, todas as mercadorias importadas pagariam 35% dos direitos em ouro. A cota-ouro deixa de ser usada como um artifício para aumentar as receitas do Governo em divisas estrangeiras, ou para atingir o equilíbrio orçamentário, passando a adquirir certas conotações protecionistas, como será visto a seguir:

i) O aumento da cota-ouro foi decretado ao final de um ano em que o valor médio do mil-réis em *pence* aumentara 30% em relação ao ano anterior¹² e o orçamento do Governo era superavitário [cf. Villela e Suzigan (1973, p. 36)]. Ao contrário das situações anteriores, em que o imposto-ouro era introduzido para con-

¹⁰ Lei n.º 1.452, de 30 de dezembro de 1905.

¹¹ As mercadorias sujeitas a uma cota-ouro mais alta eram em número de 67 e vinham listadas na parte *a* do item III do artigo 2.º da Lei n.º 1.452, de 30 de dezembro de 1905.

¹² Os valores anuais médios do mil-réis em *pence* nos anos de 1904 e 1905 foram, respectivamente, 12 7/32 e 15 57/64.

trabalhar os efeitos de desvalorizações cambiais sobre a receita do Governo, o aumento da proporção em ouro, agora, parece ter resultado de uma pressão dos produtores internos, em busca de proteção contra os efeitos de uma valorização cambial. Desde que a nova Tarifa das Alfândegas entrara em vigor, o câmbio mantivera-se em constante e contínua ascensão, elevando-se em 67% o valor médio do mil-réis em *pence* entre 1900 e 1905 [cf. IBGE (1939, p. 1.354)]. A elevação continuada do valor externo do mil-réis vinha corroendo, ao longo desses anos, a proteção dada às indústrias via direitos sobre importação.¹³

Os produtores internos passaram a pressionar o Governo no sentido de uma revisão das tarifas que viesse proteger as indústrias domésticas. Essa pressão evidencia-se pelas inúmeras representações enviadas ao Congresso [cf. Luz (1961, p. 129)] e pela movimentação de órgãos de classe.¹⁴ Um projeto de lei nitidamente protecionista, de autoria de João Luís Alves, foi apresentado no Congresso mas não chegou a ser aprovado. Para os negócios dos importadores e comerciantes, a situação cambial era das mais favoráveis.

Uma elevação da proporção dos direitos a ser paga em ouro não era, em princípio, o instrumento mais adequado de proteção, já que parte do diferencial entre o preço do produto importado e o do produzido internamente poderia, em certos casos, ser diluído por um aumento dos custos de produção. Mesmo não sendo essa a forma de proteção ideal, sua imposição em face de um câmbio ascendente tinha necessariamente efeitos protecionistas.

ii) A imposição de proporções diferentes dava mais uma conotação protecionista ao imposto-ouro. A lista de mercadorias sujeitas à proporção de 50%, e conseqüentemente a uma maior elevação da incidência tarifária total em relação às demais, incluía, por exemplo, todos aqueles bens de consumo não-duráveis cuja produção do-

¹³ Em alguns casos, elevações nos direitos sobre mercadorias específicas, determinadas por decretos, haviam aumentado a proteção, a despeito da valorização ocorrida.

¹⁴ Ver, por exemplo, o papel da Associação Comercial neste movimento de reivindicações: Luz (1961, pp. 124-5).

méstica já era significativa em 1906 e os que viriam crescer a taxas relativamente altas nos anos 1906/12. E mesmo artigos com uma produção doméstica ainda relativamente marginal foram incluídos, como era o caso do papel de embrulho e do papelão, cuja produção tenderia a crescer no período que antecede a I Guerra Mundial. Outros artigos, para os quais parecia haver uma deliberada política de incentivo, como o cimento e o ferro fundido, foram sujeitos também à proporção mais elevada. Por outro lado, as matérias-primas utilizadas pelos setores de produção protegidos por uma maior incidência tarifária total e não produzidas internamente estavam, em sua maioria, incluídas entre os produtos sujeitos a uma proporção menos elevada de pagamento em ouro. Assim, por exemplo, a cerveja importada estava sujeita à cota-ouro de 50% e a cevada à de 35%.

Para as mercadorias sujeitas à cota-ouro de 50%, a alteração significou, em 1906, um aumento médio de 13,5% do valor em mil-réis-papel dos direitos de importação em relação ao ano anterior.¹⁵

Para as demais categorias de bens sujeitas à nova proporção de 35%, o aumento de incidência tarifária total em 1906 em relação ao ano anterior, calculado analogamente, foi de apenas 5%.

¹⁵ De fato, se T_t = valor total em mil-réis-papel dos direitos de importação (t) determinados por lei para um produto x , em 1906, T_o = valor total em mil-réis-papel pago em 1905, C_t = taxa cambial anual média, *pence* por mil-réis em 1906 [taxas cambiais dadas em IBGE (1939, p. 1.354)], C_o = taxa cambial anual média em 1905, r_t = proporção a ser paga em mil-réis-ouro em 1906, r_o = proporção a ser paga em mil-réis-ouro em 1905 e t = direitos de importação por unidade de peso ou quantidade, tem-se então que:

$$\frac{T_t}{T_o} = \frac{\frac{(r_t t) 27}{C_t} + (1-r_t) t}{\frac{(r_o t) 27}{C_o} + (1-r_o) t} = \frac{\frac{(0,5 t) 27}{16,188} + (1-0,5) t}{\frac{(0,25 t) 27}{15,891} + (1-0,25) t} = 1,135$$

Fritsch (1978, p. 693, nota de rodapé 1) estimou em 66% o acréscimo nas tarifas sujeitas à nova proporção de 50% do imposto-ouro e em 27% para as demais. Essa avaliação aparentemente exagerada é difícil de ser interpretada, já que não é especificado o ano tomado por base.

iii) A introdução de um limite para a vigência da proporção de 50% da cota-ouro, dada por uma taxa cambial de 1 mil-réis igual a 15d, explicita ainda mais as novas características protecionistas do imposto-ouro. De fato, uma desvalorização do mil-réis abaixo de 15d implicaria uma redução da incidência tarifária total, ao invés de um aumento. A imposição desse limite parece sugerir uma tentativa de conciliação entre os interesses fiscais, dos produtores internos e dos importadores.

Em 1907, o limite de manutenção da cota-ouro é abaixado para 14d.¹⁶ Essa alteração implicava um reforço às potencialidades protecionistas do imposto-ouro em caso de uma queda no câmbio. Se o valor do mil-réis se mantivesse igual ou acima de 14d, o aumento máximo de incidência tarifária total se daria quando 1\$00 = 14d. Com o limite anterior, a esse nível da taxa cambial o valor em mil-réis da tarifa teria *decaído* em valor absoluto.

A partir de 1911, o limite é elevado para 16d e, a partir de 1916, todas as mercadorias passam a estar sujeitas à cota-ouro de 40%.

iv) Na realidade, o câmbio não desceu abaixo dos limites estabelecidos por lei para a vigência da cota-ouro de 50% até agosto de 1914. Assim, a cota-ouro de 50% para determinadas categorias de produtos vigorou durante todo o período 1906/12, permitindo a manutenção de níveis relativamente mais elevados de incidência tarifária. Para os bens sujeitos à cota-ouro de 50%, o aumento de incidência tarifária média anual entre 1901/06 e 1906/12 foi cerca de 6,2%. A importância desse aumento foi fundamental para atenuar os efeitos desfavoráveis das valorizações cambiais ocorridas. Um observador contemporâneo estrangeiro, dos poucos a acentuar as características fiscais da Tarifa, enfatiza os efeitos protecionistas das alterações na cota-ouro:

The Brazilian tariff in fact, though its effects are protective, is really revenue tariff. It has only been essentially protective

¹⁶ Lei n.º 1.616, de 30 de dezembro de 1906, artigo 2.º, III.

up to now in the case of the articles in which the proportion of duty payable in gold was already 50 percent instead of 35 percent.¹⁷

3 — Natureza, características e efeitos do sistema tarifário brasileiro segundo a visão de contemporâneos estrangeiros: a interferência dos exportadores estrangeiros na política tarifária interna

Os direitos sobre importação, em um dado período, eram aqueles determinados pela Tarifa das Alfândegas em vigor (promulgada por decreto presidencial), incluídas as modificações a essa Tarifa, as quais eram introduzidas periodicamente. As leis de orçamento eram as únicas com competência para autorizar reformas gerais que implicassem a elaboração de uma nova Tarifa das Alfândegas, ou alterações na Tarifa em vigor.

Até a I Guerra Mundial, os impostos de importação, em qualquer época, não parecem refletir uma política deliberadamente protecionista integrada em uma política mais ampla de incentivo à industrialização. Um estudo das reformas tarifárias, no período que antecedeu a I Guerra Mundial, indica que essas ocorriam, usualmente, em situações de crises financeiras, como uma possível solução para problemas orçamentários do Governo. Em princípio, o objetivo dessas reformas parece ter sido o de aumentar as receitas orçamentárias.

Mesmo se o motivo inicial para se proceder a uma reforma tarifária fosse de natureza fiscal, isso não significaria, no entanto, que as tarifas fossem necessariamente despojadas de características protecionistas. O grau de protecionismo concedido por uma nova Tarifa das Alfândegas era fruto de um jogo de interesses que já começava

¹⁷ U. K., Public Record Office, Foreign Office, 368/276 (2108/16617), 27 de maio de 1909, de Cheltnan para Grey. Essa documentação será citada, daqui em diante, por PRO:FO.

a atuar no processo de elaboração das leis que viriam a autorizar e instruir o Governo a proceder a reformas. A partir daí, a escolha de membros para compor a comissão encarregada de propor uma revisão, as discussões do projeto na Câmara e no Senado, os relatórios e pareceres, as emendas e modificações introduzidas, tudo isso refletia a variedade dos interesses envolvidos, que muitas vezes eram irreconciliáveis. O grau de protecionismo de uma nova tarifa revelava, então, o poder de barganha dos diferentes grupos envolvidos nesse processo, nos quais estavam presentes os exportadores estrangeiros, cujos interesses eram defendidos pelas representações diplomáticas de seus países, como será visto mais adiante. Na visão de contemporâneos estrangeiros, as tarifas brasileiras aparecem como deliberadamente protecionistas.

Lincoln Hutchinson, um enviado do Governo americano, no relatório final do U. S. Department of Commerce and Labour (1906a, p. 87) sobre as condições de comércio com o Brasil em 1905, declarava: “The leading men in the politics of the country are frankly protectionist...”, o que sugere uma visão ingênua do processo político. Sobre o argumento oficial de que uma redução das tarifas implicaria grandes *deficits*, comentava, em 1913, o Ministro britânico: “. . . The argument moreover rests on a false basis, for the enormous duties are not imposed for revenue purposes but to protect national industries”.¹⁸ Como se pode notar, subsistia a idéia de que a política brasileira era deliberadamente protecionista, a despeito de declarações caracteristicamente livre-cambistas feitas por proeminentes autoridades do Governo, como a do Ministro da Fazenda, em 1910, ao representante diplomático: “I am for high exchange, and low duties”.¹⁹

Essa visão de um Estado dominado pelo protecionismo repete-se anos mais tarde num trabalho da U. S. Federal Trade Commission (1916, p. 62): “There is no political party or influential body of persons in this country which is opposed to protection... the

¹⁸ PRO:FO 368/798 (14544), a 11 de março de 1913, de Ernest Hambloch para Edward Grey.

¹⁹ PRO:FO 368/392 (4401/3426), a 13 de novembro de 1910, de W. Haggard a Edward Grey.

rates of duty in the tariff are a wall intended to protect domestic industry". Embora obviamente simplistas, essas afirmativas, pela constância com que aparecem, são bastante sugestivas.

Segundo o testemunho de observadores contemporâneos estrangeiros ligados, de uma maneira ou de outra, aos interesses daqueles que exportavam para o Brasil, as tarifas brasileiras, em vigor nos anos que antecederam a I Guerra Mundial, eram *de fato* protecionistas, e por isso constantemente acusadas de restringir e, em certos casos, proibir as exportações para o Brasil. Observações de contemporâneos comprovam a tese de que o sistema tarifário vigente nos anos 1906/12 foi capaz de proteger a indústria doméstica dos efeitos da valorização do mil-réis. Ninguém melhor do que o exportador podia sentir os efeitos das tarifas sobre o volume de seus negócios. . .

Em 1905, concluía Lincoln Hutchinson, no relatório final do U. S. Department of Commerce and Labour (1906a, p. 87): "The tariff is. . . a highly protective one. Nearly all goods which there is the slightest possibility of producing at home are burdened with duties, some of which are prohibitive". No ano seguinte, atribuía-se às altas tarifas vigentes o papel de induzir o importador a investir na manufatura nacional: "As Customs duties become prohibitive, importers start factories to manufacture goods in the country from imported raw manufactured material. . ." ²⁰

O impacto adverso das tarifas brasileiras sobre o comércio com a Grã-Bretanha é enfatizado pelo Ministro britânico no Brasil em relatório confidencial sobre o ano de 1907 enviado ao Foreign Office:

They [the Brazilians] are, however, fully aware of the advantage of our capital though, with a shortness of sight. . . , they are quite ingenious in the measures which they take to repel rather than to attract commerce. English trade and enterprise, like that of other countries, is greatly hampered — in many instances is completely strangled — by the not only murderous but suicidal nature of the tariff. ²¹

²⁰ PRO:FO 368/8 (6177/6177), a 25 de janeiro de 1907, de A. Chapman a Grey.

²¹ *General report on Brazil for the year 1907*, confidencial (9238), p. 5, incluído em PRO:FO 371/403, a 14 de abril de 1908, de Haggard a Grey.

A visão da política tarifária brasileira como deliberadamente protecionista e eficaz em seus efeitos parece ainda prevalecer em 1918, conforme a opinião de William C. Downs, no relatório do U. S. Department of Commerce and Labour (1918, p. 10): “Since the proclamation of the Republic the Government has not ceased to encourage home production, establishing entrance duties...”, e os direitos sobre importação: “... place imported goods in a very unfavourable position as regards competition...”

A eficiência da proteção concedida à indústria de tecidos, antes da I Guerra Mundial, é continuamente reconhecida. Em 1906, afirmava o Cônsul-Geral britânico: “Protection given to native factories has to a great extent killed the Manchester trade with Brazil in Cotton goods”.²² A indústria têxtil no Brasil, em 1910, era vista por Graham Clark, no relatório do U. S. Department of Commerce and Labour (1910, p. 38), como “... the child of the tariff...”, afirmando ainda que: “Next to the Russian, the Brazilian tariff on cotton goods is the highest in the World...”

Considerados os efeitos adversos das tarifas alfandegárias sobre os negócios do exportador estrangeiro, não é de se estranhar que este procurasse, de alguma forma, pressionar o Governo brasileiro no sentido de obter uma redução das tarifas. De fato, os interesses dos exportadores estrangeiros eram defendidos pelas representações diplomáticas de seus países. Um estudo da correspondência das representações diplomáticas no Brasil, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, com o Foreign Office e o Departamento de Estado, deixa clara a contínua interferência britânica e americana na política tarifária brasileira em defesa dos interesses dos exportadores desses países.

Em 1907, rumores de que os direitos sobre importação de vernizes e tintas seriam aumentados levam os exportadores britânicos a pressionar a Câmara de Comércio de Londres no sentido de conseguir, mediante a intermediação do Foreign Office, que a Legação britânica no Brasil envidasse esforços para impedir tais aumentos. A

²² PRO:FO 368/8 (6177/6177), a 26 de janeiro de 1906, de Arthur Chapman a Edward Grey.

alegação dos exportadores era a de que: "Should any increase of the present duties take place... it would be impossible to do any business in these goods with Brazil".²³ Informações de W. Brothers, importadores no Brasil, sobre as conseqüências de um possível aumento das tarifas sobre as exportações inglesas de tintas e vernizes, concluíam: "... there is much to be feared from Brazilian competition in this market..."²⁴

Do lado americano, reclamações da Oakland Chemical Company de Nova York sobre o alto nível dos direitos de importação sobre água oxigenada, enviadas ao Secretário do Tesouro e encaminhadas ao Departamento de Estado, resultaram em instruções dadas ao Embaixador americano no Brasil, para que, se justas as reclamações, "to make suitable representation to the Brazilian Government with a view to securing a reduction in the... duty..."²⁵ Em resposta às instruções recebidas do Embaixador americano, o Cônsul-Geral mostra que, dentro do sistema vigente, as reivindicações não tinham base, mas afirma: "Doubtless a lower duty would enable it to increase its exports to Brazil, but the same is to be said of practically every other item upon the tariff schedule".²⁶

A interferência britânica fica patente, por exemplo, nas negociações feitas pelo Ministro britânico, nos últimos meses de 1910, para obter o apoio do Ministro da Fazenda na redução das tarifas sobre tecidos. De fato, propostas de diminuição dessas tarifas estavam sendo, a essa época, discutidas por uma Comissão designada para rever a Tarifa. Reproduzindo sua conversa com o Ministro da Fazenda, o Representante britânico no Brasil relata: "... I suggested to His Excellency that as he had the casting vote... he should give effect to his Free Trade principles", e votar de acordo com o Di-

²³ Transcrito em PRO:FO 368/92 (13084), a 22 de abril de 1907, de London Chamber of Commerce para Under Secretary of State.

²⁴ Transcrito em PRO:FO 368/92 (20820), a 29 de maio de 1907, de Haggard a Grey.

²⁵ U. S., National Archives, R6 59, M862, Roll 542 (case 6994), a 16 de julho de 1907, de Irving B. Dudley para George Anderson.

²⁶ U. S., National Archives, R6 59, M862 Roll 542 (6994/1), a 20 de julho de 1907, de George E. Anderson para Irving B. Dudley.

retor das Alfândegas do Rio de Janeiro, "... whose memorandum on the subject was entirely in favour of the reduction of the duties". Essa sugestão parece ter sido aceita, pois o comunicado diplomático prossegue mencionando que o relatório da Comissão, publicado pela imprensa em 5 de novembro, relatava que "all Dr. Franco's [Diretor das Alfândegas do Rio de Janeiro] amendments about linen and cotton were accepted..."²⁷

Nos anos de 1912 e 1913, recrudescem as reclamações contra as tarifas brasileiras: "In respect of customs duties, Brazil is probably the most heavily taxed country in the World", afirmava um relatório da Embaixada britânica.²⁸ A idéia de que as tarifas brasileiras fossem excessivamente altas era partilhada por membros influentes do Governo. Reproduzindo uma conversa do Ministro das Relações Exteriores com o representante alemão, Michaelles, um diplomata britânico relata:

... He added that His Excellency had said that the Brazilian Government had become convinced that their Tariff was too high, and that they intended to lose no time in reducing it.²⁹

A perspectiva de uma revisão tarifária em 1913, que viria reduzir os direitos de importação sobre produtos alimentares, leva os exportadores britânicos a enviarem representações ao Foreign Office, quer diretamente, quer mediante as Câmaras de Comércio, pedindo que: "The Government will use their influence for the Protection of British interests..."³⁰

²⁷ PRO:FO 368/392 (4401/3426), a 13 de novembro de 1910, de W. Haggard a Edward Grey.

²⁸ G. B. *Parliamentary papers*, 1914-1916, v. 71, "Report on The Trade of Brazil for the years 1912-1913", by Third Secretary, H. S. Birch.

²⁹ A afirmativa do Ministro das Relações Exteriores ao Ministro alemão, transmitida ao Ministro britânico, foi comunicada ao Foreign Office em PRO:FO 368/798 (1227), a 23 de fevereiro de 1913, de Haggard para Grey.

³⁰ PRO:FO 368/798, a 22 de abril de 1913, de C. & E. Morton Limited para Under Secretary for Foreign Affairs.

Os exemplos acima sugerem o mecanismo pelo qual os exportadores estrangeiros exerciam sua pressão na determinação das tarifas a serem impostas. Suas reivindicações eram enviadas diretamente, ou indiretamente, através de Câmaras de Comércio locais, ao Foreign Office ou ao Departamento de Estado, que instruíam seus representantes diplomáticos no Brasil a negociarem junto ao Governo para que essas reivindicações fossem atendidas. A maneira pela qual os exportadores estrangeiros exerciam sua pressão na política tarifária interna ficará ainda mais clara na seção seguinte, quando se estudará o caso específico da cerveja.

4 — Proteção tarifária e crescimento industrial em 1906/12: o caso da produção doméstica de cerveja

Os efeitos das tarifas vigentes sobre a produção doméstica de cerveja nos anos 1906/12 serão analisados como o exemplo de uma proteção eficaz ao produtor interno. Essas tarifas provocaram um aumento substancial nos preços internos do produto importado similar e uma redução nos preços de importação da matéria-prima utilizada (o malte). A margem de lucros do produtor interno foi ampliada, atraindo investimentos para o setor.

4.1 — A importância da cerveja na produção industrial das duas primeiras décadas do século XX

A produção de cerveja no Brasil não surgiu como resultado de uma proteção tarifária. Com uma produção com características muito mais domésticas do que fabris, e portanto possível de ser operada a baixos custos, ela foi se desenvolvendo no último quartel do século XIX. Nas palavras de Lago, Almeida e Lima (1979, p. 15, nota de rodapé 1): “Em finais da década de 1870, existiam no Império, pelo menos, 18 fábricas de cerveja produzindo de 8 a 10 milhões de garrafas de cerveja anualmente”. Em 1891, a instalação, na cidade

de São Paulo, da fábrica de cerveja Antártica Paulista provocou uma aceleração no ritmo de expansão da indústria e causou relevante modificação na estrutura produtiva do setor.³¹

A evolução da Antártica Paulista, na última década do século XIX e primeiros anos deste século, quando as tarifas sobre a cerveja eram relativamente baixas, deixa claras as possibilidades de investimento lucrativo no setor.³² Em 1902, o capital da empresa, que era inicialmente de 2.245.000\$000, foi elevado para 7.000.000\$000, conforme Wileman, ed. (1908, p. 740).

A indústria de cerveja parece, pois, ter prescindido, em sua fase inicial, de uma proteção tarifária. De fato, até 1904 os direitos sobre a importação de cerveja eram relativamente moderados, e é a partir desse ano que eles sofrem um substancial aumento, paralelamente a uma redução nas tarifas sobre cevada.

Em 1906, a produção de cerveja já ocupava uma posição de destaque na produção industrial do País: o capital empregado no setor correspondia a 5,7% do capital total das indústrias recenseadas, sendo apenas sobrepujado pelos setores de fiação e tecelagem e as usinas de açúcar. No que se refere ao valor total da produção industrial, a participação do setor era, então, de 5,3% [cf. Centro Industrial do Brasil (1909, pp. 150-1)]. Os dados do Recenseamento de 1920 indicam que a produção de cerveja foi capaz de manter sua posição de destaque no parque manufatureiro durante as duas primeiras décadas deste século, apesar da diversificação industrial ocorrida. De fato, nesse recenseamento a participação do setor na produção industrial e no capital empregado total é, respectivamente, de 3,2 e 4,5% [cf. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio

³¹ Essa fábrica começou a operar em 1891 com um capital inicial de 2.245.000\$000. Se se leva em consideração que o capital médio das fábricas de cerveja era de 148.149\$462 em 1906, pode-se avaliar o impacto da entrada da Antártica Paulista sobre a estrutura de produção do setor. Dados sobre o capital da Antártica Paulista em Wileman, ed. (1908); dados sobre o capital das fábricas de cerveja, em 1906, em Centro Industrial do Brasil (1909).

³² Os dividendos pagos pela empresa no período foram: 1891 = 3%; 1898 = 6%; 1889 = 9,19%; 1900 = 17%; 1901 = 20%; 1902 = 12%; e 1903 = 10%. Cf. Wileman, ed. (1908, p. 740).

(1927, p. LIX)], o que se torna ainda mais significativo se se tem em mente o surgimento de novos setores no período entre os dois recenseamentos.³³

Um estudo da evolução do setor de produção de cerveja nos anos 1906/12 não pode basear-se diretamente em uma comparação dos dados dos Recenseamentos de 1907 com os de 1913. No Levantamento Industrial de 1913,³⁴ esse setor é um subsetor de bebidas, juntamente com águas minerais e artificiais, bebidas alcóolicas, xaropes, vinhos e licores. Se se considera, entretanto, que o produto predominante do setor de bebidas era a cerveja, os dados do Levantamento Industrial de 1913 podem fornecer relevantes indicações sobre o crescimento da produção doméstica de cerveja nos anos 1906/12. Se os mesmos subsetores incluídos no Levantamento Industrial de 1913 são agregados no Registro Industrial de 1907 e no Recenseamento de 1920, observa-se, por exemplo, que a participação do setor de cerveja no capital empregado do setor passa de 74% em 1906 para 84% em 1919.³⁵ Essa crescente participação justifica, pois, que se utilizem os dados de bebidas como indicadores do desempenho do setor de cerveja.

Os dados relativos aos estabelecimentos industriais produtores de bebidas existentes em 1913, de acordo com a data de fundação, mostram uma intensificação no ritmo de investimentos no setor durante o período 1905/12, especialmente nos anos 1910/12. De fato,

³³ O congelamento de carne é o exemplo de um setor que surgiu e se desenvolveu no período entre os dois recenseamentos. Ao final da segunda década, esse setor era responsável por 5,6% do capital empregado na indústria. Cf. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1927).

³⁴ Um recenseamento das indústrias cujos produtos eram sujeitos ao imposto de consumo foi levado a efeito pela Directoria Geral de Estatística do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1913. Esse recenseamento será chamado, daqui por diante, de Levantamento Industrial de 1913. Seus dados foram publicados em Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1927).

³⁵ Dados sobre capital empregado no setor de bebidas em 1906 e 1919 (incluídos todos os produtos abrangidos nesta classificação pelo Levantamento Industrial de 1913); dados sobre capital empregado na produção de cervejas em 1906 e 1919 em Centro Industrial do Brasil (1909, p. 150) e Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1927, p. XVI).

57% dos estabelecimentos industriais existentes em 1913 foram fundados em 1905/12. A média anual do número de estabelecimentos fundados subiu de 78,8 em 1905 para 159,3 em 1910/12.³⁶ Se se tem em mente a participação predominante e crescente da cerveja no setor de bebidas no período 1906/19 e se for aceita a tese de que o crescimento industrial durante os anos de guerra deveu-se sobretudo a uma maior utilização da capacidade instalada, os dados acima sugerem uma expansão significativa dos estabelecimentos produtores de cerveja nos anos 1906/12.

4.2 — Evolução das tarifas sobre a cerveja: o resultado de um conflito de interesses

Os direitos de importação sobre a cerveja, de acordo com a Tarifa em vigor a partir de 1900,³⁷ eram, respectivamente, de \$750 por quilo para o produto em barril e de \$500 para o produto em garrafa, 25% dos quais a serem pagos em ouro.³⁸ A Lei Orçamentária para 1904 elevou substancialmente esses direitos, que passaram a 1\$200 por quilo para a cerveja em barril e a 1\$500 para a cerveja em garrafa.³⁹ Esse aumento das tarifas provocou uma pronta reação por parte dos exportadores britânicos, responsáveis, na época, por cerca de 44% das importações brasileiras de cerveja. Câmaras de Comércio da Grã-Bretanha passaram imediatamente a pressionar o Foreign Office no sentido de instruir o Ministro britânico no Rio de Janeiro a negociar, junto ao Governo brasileiro, uma redução dessas tarifas.⁴⁰ Essa interferência britânica parece ter surtido efeito,

³⁶ Levantamento Industrial de 1913 em Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1927, pp. XLIV-XLV).

³⁷ Decreto n.º 3.617, de 19 de março de 1900.

³⁸ Lei n.º 741, de 26 de dezembro de 1900.

³⁹ Lei n.º 144, de 30 de dezembro de 1903, artigo 3.º, parágrafo 3.º.

⁴⁰ O mecanismo de pressão dos exportadores britânicos de cerveja sobre o Governo brasileiro dava-se através de comunicação direta entre Câmaras de Comércio locais e o Foreign Office, que passava instruções ao Ministro no Rio de Janeiro. A partir daí, a pressão era exercida diretamente junto ao Ministro

pois um projeto de lei estipulando um retorno das tarifas sobre a cerveja aos níveis de 1903 foi enviado, pelo Executivo, ao Congresso, onde foi rejeitado: "... notwithstanding the efforts of the Brazilian Minister of Finance..." Apesar de a Legação britânica ter obtido o apoio do Ministro da Fazenda e de parte do Senado, "the Chamber of Deputies remained too hostile to admit of success to any proposal for reduction introduced ad hoc".⁴¹

A elevação dos direitos de importação sobre a cerveja, já então considerados por alguns como os mais altos do mundo, tornava a importação proibitiva, segundo a opinião de exportadores britânicos e norte-americanos.⁴² O efeito dessas alterações sobre as importações de cerveja se fez sentir de imediato. As quantidades importadas em 1904 e 1905 decresceram, respectivamente, de 84 e 98% em relação a 1903. E não parece mera coincidência que, neste primeiro ano de vigência das altas tarifas sobre a cerveja, tenha sido incorporada a Companhia de Cervejaria Brahma, com o objetivo de tomar o controle de fábricas de cerveja no Distrito Federal e Estado do Rio de Janeiro [cf. Wileman, ed. (1908, p. 665)].

A pressão dos exportadores ingleses junto ao Governo brasileiro para que as novas tarifas sobre a cerveja fossem reduzidas persistiu durante 1905. Na Lei Orçamentária para 1906,⁴³ que introduziu uma elevação geral das proporções a serem pagas em ouro, estava explícito que as cervejas pagariam as taxas da Tarifa,⁴⁴ o que veio

da Fazenda, ou indiretamente mediante a intermediação do Ministro das Relações Exteriores. Uma sucinta descrição desse mecanismo encontra-se em carta de um diretor da Wellpark Brewery para Edward Grey, a 29 de outubro de 1906, PRO:FO 368/7 (36612/1401).

⁴¹ George Y. em PRO:FO 368/7 (37407/1401), "Brazilian duties on bottled beer".

⁴² Ver, por exemplo, George Y., já citado, e Anheuser Busch Brewing Association para Richard Barthold, a 16 de novembro de 1906, em U. S. National Archives, RG 59, M. P. Roll 274 case 2802/5.

⁴³ Lei n.º 1.452, de 30 de dezembro de 1905.

⁴⁴ A Câmara dos Deputados, que se mostrara contrária à aprovação de um projeto de lei que dispunha especificamente sobre redução de tarifas, teria sido, segundo George Y., "outmaneuvered by including the Measure in the formal legislation to be passed on bloc at the end of the Session..."

originar contraditórias interpretações. Para uns, isso significava um retorno às tarifas decretadas em março de 1900 e, para outros, a simples manutenção das tarifas vigentes. Assim, enquanto o Encarregado dos Negócios de Sua Majestade no Rio de Janeiro comunicava ao Foreign Office a redução das tarifas,⁴⁵ as autoridades alfandegárias do Rio de Janeiro determinavam que as tarifas em vigência no ano anterior deveriam continuar a ser cobradas nos diversos portos do País.⁴⁶ Essas diferentes interpretações deram margem a uma série de reclamações dos exportadores e conseqüentes gestões da Embaixada britânica junto ao Ministério das Relações Exteriores.⁴⁷ Em telegrama confidencial recebido a 20 de março, o Foreign Office era avisado por H. C. Lowther que instruções tinham sido enviadas pelo Ministro da Fazenda às alfândegas brasileiras para que cumprissem a Lei Orçamentária em vigor.⁴⁸ De fato, a Circular n.º 8, do Ministério da Fazenda, no dia seguinte (21 de março), determinava que as cervejas voltassem a pagar as taxas de \$500 e \$750. Essa medida foi considerada arbitrária pela imprensa local, incompatível com o disposto pela Lei do Orçamento aprovada pelo Congresso e fruto de uma interpretação capciosa do Ministro das Finanças. A reação dos produtores internos não se fez esperar. Em reuniões convocadas pelo Centro Industrial, foi decidido que representações seriam enviadas ao Congresso para pedir providências contra a interpretação dada, pelo Ministro da Fazenda, à disposição da Lei Orçamentária.

Se válida a interpretação do Ministro da Fazenda, a nova tarifa sobre a cerveja em garrafas implicaria, a despeito do substancial

⁴⁵ PRO:FO 368/7 (2612/1401), a 31 de dezembro de 1905, de Henry C. Lowther para Edward Grey.

⁴⁶ Em carta enviada ao Cônsul da Grã-Bretanha em Santos, a 5 de março de 1906, Felipe Monteiro de Barros, inspetor interino da Alfândega nesta cidade, afirma que "... esta Repartição cobrará 1\$500 dos direitos sobre cerveja estrangeira..." PRO:FO 368/7 (7703/1401).

⁴⁷ PRO:FO 368/7 (7703/1401), cópia da carta enviada por Henry C. Lowther ao Ministro das Relações Exteriores, Barão do Rio Branco, a 12 de fevereiro de 1906.

⁴⁸ PRO:FO 368/7 (9796/1401), a 20 de março de 1906, de Henry C. Lowther a Edward Grey.

aumento do imposto-ouro, uma redução de cerca de 67% do valor da tarifa em mil-réis a ser paga por quilo.⁴⁹

Em vista das reivindicações dos produtores domésticos, patrocinadas pelo Centro Industrial e apoiadas pela imprensa, intensificase a pressão da Legação britânica junto ao Governo brasileiro. A certeza de que um retorno às tarifas vigentes no ano anterior não seria aprovada pelo Congresso, dada a existência no Senado de um forte grupo de oposição, "... personally and financially interested in local breweries, healded by Senator General Glycerio...",⁵⁰ leva a Representação britânica à proposta de uma solução conciliadora, qual seja, a de manutenção de taxas baixas apenas para a cerveja preta de manufatura britânica. Negociações junto ao Ministério das Relações Exteriores deixam clara a natureza da pressão que então se exerce. Uma tarifa alta incidindo sobre a cerveja preta seria considerada uma discriminação direta ao comércio britânico, já que as fábricas nacionais do Rio de Janeiro eram, de fato, financiadas e operadas por alemães. Tal discriminação, em completo desacordo com a atitude da Grã-Bretanha em defesa dos interesses brasileiros na Questão do Açúcar em Bruxelas, seria vista como uma ingratidão do Brasil e "... would produce a very bad impression in British commercial circles".⁵¹ Tarifas preferenciais para a cerveja preta não prejudicariam os produtores internos, já que esse tipo de cerveja não era produzido no Brasil. Essa proposta seria,

⁴⁹ De fato, se T_s e T_e = valor total dos direitos, em mil-réis por quilo, para a cerveja em garrafa em 1905 e em 1906, respectivamente:

$$\frac{T_s}{T_e} \times 100 = \frac{0,5 \times 500 \times 27}{16,188} \div \frac{0,25 \times 1.500 \times 27}{15,891} = 33\%$$

As taxas cambiais são dadas em IBGE (1939, p. 1.354).

⁵⁰ Informação de M. Gama, Chefe do Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, a Henry Dering, transcrita em PRO:FO 368/7 (24993/1401), a 1.º de julho de 1906, de Henry Dering a Edward Grey.

⁵¹ *Ibid.*

de acordo com informações do Ministério das Relações Exteriores, certamente aprovada pelo Ministro da Fazenda, Leopoldo Bulhões.⁵²

A nova tática foi bem-sucedida. A 1.º de setembro desse mesmo ano, as tarifas sobre cervejas são restauradas aos níveis de 1\$200 e 1\$500, exceção feita à cerveja preta marca Guinness, de fabricação britânica, sobre a qual continuariam a incidir as tarifas de \$750 e \$500.⁵³ As razões que levaram esse decreto a discriminar favoravelmente uma determinada marca de cerveja são até hoje obscuras. Esforços no sentido de ampliar os benefícios de uma baixa tarifa a todas as cervejas pretas inglesas foram inúteis.⁵⁴ E mesmo a manutenção dessa tarifa preferencial exigiu uma constante vigilância e pressão por parte da Legação britânica. A notícia de que a questão dos direitos de importação sobre a cerveja preta marca Guinness iria ser discutida na Comissão de Tarifas leva o Representante britânico a pedir a interferência do Ministro da Fazenda: "I venture to hope that your Excellency will lend your powerful help in order to prevent any alteration in the present classification".⁵⁵

É interessante verificar que, a partir de um certo momento, a pressão britânica para uma diminuição nos direitos de importação das cervejas reduz-se a uma pressão para que se mantenha a taxa preferencial da cerveja preta Guinness. A nova tática parece refletir a consciência, por parte dos exportadores, de um crescente poder dos produtores nacionais. De fato, o argumento agora é o de que a cerveja Guinness não compete com a cerveja preta nacional:

My ground for approaching Your Excellency on this matter is that it is not treated here as a malt liquor but as a medical

⁵² De acordo com informação de M. Gama, Chefe do Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, Barão do Rio Branco, dada a H. Dering e transcrita em PRO:FO 368/7 (24993/1401), a 1.º de julho de 1906, de Henry Dering a Edward Grey.

⁵³ Decreto n.º 1.499, de 1.º de setembro de 1906.

⁵⁴ PRO:FO 368/7 (28374/1401), a 27 de julho de 1906, de Henry Dering a Edward Grey.

⁵⁵ Cópia da carta de W. Haggard ao Ministro da Fazenda, de 20 de outubro de 1909, anexada a PRO:FO 368/277 (43520/42815), a 4 de novembro de 1909, de W. Haggard a Edward Grey.

comfort, and therefore it in no way competes with any national production. As Your Excellency doubtless is aware, "Stout" and "Porter" are two different things. Guinness' stout therefore has no relation — competitive or other — with, for instance, that excellent national beverage — Brahma Porter.⁵⁶

A evolução dos direitos de importação sobre as cervejas, antes da I Guerra Mundial, sugere que as reivindicações dos exportadores britânicos, usualmente bem recebidas pelo Executivo, onde predominavam idéias livre-cambistas, não obtinham o apoio necessário do Congresso.

4.3 — As tarifas de importação e seus efeitos protecionistas sobre a produção doméstica de cerveja

O período em estudo assistiu a alterações significativas na evolução das taxas cambiais. Os anos de 1906 e 1912 presenciaram uma valorização média do mil-réis da ordem de 24% em relação ao período 1901/05. A taxa cambial manteve-se relativamente estável até agosto de 1914, quando se iniciou um movimento de desvalorização que se acentuou no período de guerra. Por outro lado, como foi visto, modificações na forma de pagamento das tarifas através de alterações na cota-ouro aumentaram o nível geral de incidência tarifária. Coloca-se, pois, a questão de se averiguar se essas alterações aumentaram ou diminuíram a proteção à manufatura nacional, ou se, pelo menos, mantiveram um nível adequado de proteção à produção doméstica. No caso da cerveja, como se viu, as próprias tarifas foram alteradas a partir de 1904.

O que se procura avaliar, a seguir, é o impacto que as modificações nos três componentes básicos do custo da cerveja importada — preço do produto em moeda estrangeira, valor da moeda estrangeira em mil-réis e direitos de importação — tiveram no preço final interno do produto. Tal avaliação permitirá que se tirem

⁵⁶ Carta de W. Haggard ao Ministro da Fazenda, a 20 de outubro de 1909, anexada a PRO:FO 368/277 (43520/42815).

conclusões sobre a importância da tarifa como mecanismo de prestação à produção nacional. Os dados da Tabela 1 mostram como a evolução da taxa cambial, desfavorável ao produtor interno de 1906 a 1914, foi contrabalançada por um aumento dos preços, em *pence*, da cerveja importada. A despeito de uma significativa valorização da moeda nacional, o preço em mil-réis (excluídas as tarifas) sobe 7 e 16% nos períodos 1906/12 e 1913/14 em relação ao período 1901/05, tomado como base.

Como se pode ver na Tabela 1, a valorização do mil-réis ocorrida em 1906/12 foi, pois, capaz de corroer grande parte da proteção dada à cerveja por aumentos nos preços do produto de importação nesse período. Como foi visto na seção anterior, os produtores internos, preocupados com os efeitos da contínua ascensão do câmbio a partir de 1900, passaram a pressionar o Governo no sentido de obter aumentos compensadores nas tarifas, o que certamente influen-

TABELA 1

*Evolução dos preços de importação de cerveja,
excluídas as tarifas — 1901 a 1920*

(Base: 1901/05 = 100)

Períodos	Preços médios anuais em <i>pence</i>		Taxa cambial média (mil-réis por libra)		Preços médios anuais em mil-réis
	Valores absolutos	Números índices (A)	Valores absolutos	Números índices (B)	Números índices* (A)×(B)
1901/05	9,990	100	19,179	100	100
1906/12	13,469	135	15,257	80	107
1913/14	14,300	143	15,559	81	116
1915/18	26,526	205	19,043	99	204
1919/20	28,490	285	16,490	86	245

FONTES: Preço em mil-réis por quilo nas Estatísticas de Comércio Exterior do período. Taxas cambiais para conversão em IBGE (1939, p. 1.354).

*Os números índices desta coluna apresentam uma pequena distorção, por terem sido calculados para cada período com base em médias aritméticas *anuais* dos preços e taxas cambiais.

ciou a decisão de se elevar a cota-ouro de determinadas categorias de produtos importados a partir de 1906. A evolução do valor em mil-réis das tarifas sobre as cervejas é mostrada na Tabela 2. A ascensão inicial a um patamar mais elevado de incidência tarifária, em 1906/12, é o resultado do grande aumento nos direitos de importação, em vigor desde 1904,⁵⁷ associado à elevação da cota-ouro de 25 para 50% a partir de 1906.⁵⁸ O acréscimo do valor das tarifas em 1906/12 é de cerca de 48% em relação ao período anterior. As tarifas *ad valorem* equivalentes (calculadas na Tabela 2) indicam a evolução do peso das tarifas no custo do produto importado.⁵⁹

TABELA 2

Tarifas sobre cervejas — 1901/20 (médias por períodos)

Períodos	Preços em mil-réis (excluídas as tarifas) (A)	Tarifas em mil-réis		Tarifas <i>ad valorem</i> equivalentes (B)/(A) (D)
		Valores absolutos (B)	Números índices (base: 1901/05 = 100) (C)	
1901/05	\$786	1\$165	100	146
1906/12	\$857	1\$730	148	202
1913/14	\$926	1\$818	156	196
1915/18	1\$619	2\$058	177	126
1919/20	1\$957	1\$985	170	121

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Nunes e Silva (1929/1932).

OBS.: a) O valor das tarifas inclui o adicional referente à cota-ouro. Foram levadas em consideração todas as modificações ocorridas, tanto a nível dos direitos de importação como a nível da proporção a ser paga em ouro.

b) Os direitos de importação da cerveja em barril e em garrafa eram diferentes. Na impossibilidade de se obter dados que discriminassem as quantidades importadas em garrafas e barris, os direitos de importação foram calculados como uma média aritmética dos direitos sobre as cervejas importadas em barris e em garrafas.

⁵⁷ Lei n.º 1.141, de 30 de dezembro de 1903, art. 3.º.

⁵⁸ Lei n.º 1.452, de 30 de dezembro de 1905, art. 2.º, III.

⁵⁹ As tarifas *ad valorem* equivalentes não são, entretanto, bons indicadores do grau de evolução da proteção tarifária, pois valorizações do mil-réis ocorridas no período (e com óbvios efeitos protecionistas) são responsáveis por parte do aumento verificado.

A proporção das tarifas sobre o valor das importações atinge o auge em 1906/12, decrescendo a seguir.

Se se compara a evolução dos preços de importação da cerveja em mil-réis e dos preços internos da cerveja (isto é, preço em mil-réis mais tarifas), verifica-se claramente o papel protecionista relevante desempenhado pela tarifa nos anos 1906/12 (cf. Tabela 3). A significativa elevação no preço interno final nestes anos só foi possível graças ao aumento da incidência tarifária. Ao contrário, o aumento de preços ocorrido nos anos de guerra é explicado por um aumento de preços do produto importado em *pence* e uma desvalorização do mil-réis. Os dados da Tabela 3 salientam a importância da proteção tarifária para a produção doméstica de cerveja, dada a valorização do mil-réis ocorrida. Dados sobre a importação confirmam a eficácia das tarifas como instrumento de proteção. De fato, o aumento dos direitos de importação a partir de 1904 provocou uma queda expressiva das importações no período 1904/09. A importa-

TABELA 3

Preços internos, em mil-réis, da cerveja importada — 1901/20

Períodos	Preço de importação (excluídas as tarifas) (A)	Preço de importação (incluídas as tarifas) (B)	Variação percentual nos preços	
			Excluídas as tarifas	Incluídas as tarifas
1901/05	100	100	—	—
1906/12	109	133	9,0	32,5
1913/14	118	141	8,1	6,1
1915/18	206	188	74,8	34,0
1919/20	249	202	20,9	7,2

FONTES: Coluna A: Estatísticas de Comércio Exterior. Coluna B: valores médios anuais das tarifas, coluna 13 da Tabela 2.

OBS.: A pequena discrepância observada entre os números índices dos preços de importação em mil-réis desta tabela e da Tabela 1 é explicada pelo método de conversão da libra em mil-réis utilizado nesta última (ver nota na Tabela 1).

ção média anual decresceu de 838.140 quilos em 1901/03 para 392.556 em 1904/09, o que deve, necessariamente, ter aberto um espaço para a expansão da substituição de importações. Por outro lado, o acréscimo do preço final do produto competitivo estrangeiro indica a possibilidade de uma ampliação da margem de lucros de produtores internos, criando reservas adicionais para reinvestimento no setor.

As conclusões acima, sobre a importância da proteção tarifária concedida à produção de cerveja nos anos 1906/12, tornam-se ainda mais significativas quando se analisa a evolução das tarifas sobre a matéria-prima utilizada por essa indústria durante o mesmo período.

Uma análise similar à realizada para a cerveja importada foi feita para o malte, matéria-prima importada utilizada pela indústria. Os dados da Tabela 4 apresentam, de maneira sucinta, os resultados obtidos.

TABELA 4

*Preços de importação e preços internos do malte importado
(números índices — base: 1901/05 = 100)*

Períodos	Preço de importação em <i>pence</i> (A)	Preço de importação em mil-réis (sem tarifas) (B)	Preço de importação em mil-réis (com tarifas) (C)
1901/05	100	100	100
1906/12	108	86	81
1913/14	115	93	87
1915/18	164	162	145
1919/20	221	190	167

FONTES: Coluna A: preços em mil-réis obtidos nas Estatísticas de Comércio Exterior e convertidas às taxas de câmbio dadas em IBGE (1939, p. 1.354). Coluna B: Estatísticas de Comércio Exterior. Coluna C: Nunes e Silva (1929/1932).

Os direitos de importação sobre o malte, determinados pela tarifa de 1900⁶⁰ e que eram de \$080 por quilo, a partir de 1904 foram reduzidos para \$040.⁶¹ A proteção dada à indústria de cerveja pela Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro de 1903, foi, como se vê, dupla, aumentando os direitos sobre o produto final similar e diminuindo os direitos sobre a matéria-prima. Nas alterações introduzidas à forma de pagamento dos impostos a partir de 1906,⁶² o malte ficou sujeito à cota-ouro de 35%, ao contrário da cerveja, que foi incluída entre aqueles produtos sujeitos a uma cota-ouro de 50%.

O preço de importação do malte em mil-réis (sem tarifas) decresceu de 1906 a 1914 em relação ao período anterior (1901/05). Esse decréscimo, apesar de uma elevação nos preços do produto em *pence*, foi fruto da valorização do mil-réis então ocorrida. Nos anos de guerra, os preços elevaram-se acentuadamente, devido a um aumento do preço do malte no comércio internacional conjugado à desvalorização do mil-réis. Ao contrário do que aconteceu com a cerveja, a evolução das tarifas acentuou a queda dos preços internos da cevada. De fato, o decréscimo do preço em mil-réis (excluídas as tarifas) no período 1906/12 em relação ao período anterior é de 13,7% (se se consideram as tarifas, ele é da ordem de 18%). Nos anos de guerra, a evolução das tarifas permitiu atenuar, em parte, o crescimento dos preços internos do malte.

Uma comparação entre os dados das Tabelas 3 e 4 confirma claramente que o sistema tarifário vigente protegeu a produção doméstica de cervejas nos anos 1906/12, provocando um aumento dos preços internos do produto similar importado e ampliando o decréscimo do preço da matéria-prima importada causado pela valorização cambial. Essa proteção facilitou a expansão do setor nos anos que antecederam a I Guerra Mundial.

⁶⁰ Decreto n.º 3.617, de 19 de março de 1900.

⁶¹ Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro de 1903, artigo 3.º, parágrafo 3.º.

⁶² Lei n.º 1.452, de 30 de dezembro de 1905, art. 2.º, III.

5 — Conclusões

A partir da década de 60, manifesta-se um crescente interesse no estudo da gênese da industrialização brasileira, passando a ser objeto de um maior exame os períodos que antecedem a Grande Depressão. Nesses estudos, o impacto da I Guerra Mundial sobre a evolução industrial tem sido objeto de interpretações diversas. Vista até então como um fator de estímulo à produção interna por observadores contemporâneos e historiadores, passou-se a discutir se as limitações impostas pela guerra à importação de equipamentos não teriam sido um empecilho mais do que um estímulo ao setor industrial, na medida em que esta interrompeu um processo de expansão do setor industrial que vinha do pré-guerra.⁶³

Essa revisão da interpretação tradicional dos efeitos da I Guerra Mundial sobre a produção industrial teve o mérito de provocar um maior interesse pela análise do período. Fishlow (1972), embora concordando em parte com as críticas revisionistas à interpretação tradicional, enfatiza alguns efeitos favoráveis da guerra sobre a produção industrial.

As conclusões deste trabalho podem contribuir para uma melhor compreensão da natureza do crescimento industrial nos anos da guerra, através de um estudo do período que a antecede:

a) O sistema tarifário vigente desde a Proclamação da República, resultado de reformas tarifárias gerais, de modificações específicas a nível de produto e de alterações na forma de pagamento dos direitos, deixa clara a inexistência de uma política tarifária definida de proteção à indústria. Essa política aparece, em geral, como um subproduto das políticas fiscal e monetária, o que não implica, entretanto, que medidas deliberadamente protecionistas não fossem introduzidas: ao contrário, os interesses da indústria doméstica já eram vigorosa e bem-sucedidamente defendidos no Congresso

⁶³ Esta interpretação revisionista, inicialmente sugerida por Dean (1939), foi ampliada por Villela e Suzigan (1973, Cap. IV, pp. 135-50).

no início do século. A análise do sistema tarifário em vigor a partir de 1900, e das modificações introduzidas na cota-ouro, indicou um aumento significativo de proteção à produção manufatureira local em face da valorização cambial. A elevação diferencial da cota-ouro a partir de 1906, em especial, foi um eficaz instrumento de proteção da indústria existente, na medida em que aumentou proporcionalmente mais a incidência tarifária sobre produtos finais competitivos do que sobre matérias-primas e equipamentos. Nesse sentido, a política tarifária vigente contribuiu positivamente para que o crescimento do setor manufatureiro nos anos 1906/12 se expandisse a taxas relativamente altas de investimento em relação ao crescimento da demanda. Esse período de taxas relativamente altas de investimento, seguido pela recessão dos anos de 1913 e 1914, permitiu um aumento da produção industrial nos anos de guerra com taxas relativamente inferiores de investimento.

b) As observações dos contemporâneos estrangeiros sobre o alto nível dos direitos de importação no Brasil, e seus efeitos protecionistas, confirmam a importância das tarifas no crescimento industrial do pré-guerra. De fato, os exportadores estrangeiros sentiam diretamente o impacto dessa proteção no ritmo de seus negócios. Daí a importância atribuída às observações desses exportadores ou das pessoas encarregadas de defender seus interesses.

c) A cerveja não é um caso isolado de indústria que se beneficiou de proteção tarifária no período. Outros setores com uma participação já significativa na produção industrial em 1906, como seria por exemplo o caso da produção de sapatos e, obviamente, de tecidos, tiraram partido dessa proteção. Por outro lado, setores marginais ou inexistentes em 1906 desenvolveram-se no período 1906/12 e foram capazes de expandir consideravelmente sua produção no período da guerra. Há evidências, por exemplo, de que a proteção tarifária concedida à produção doméstica de carne, mediante aumentos na incidência tarifária total sobre produtos importados similares (charque, presunto, bacalhau, etc.) e isenções ou reduções para a importação de gado reprodutor, tenha atraído

investimentos para o setor nos anos 1906/12.⁶⁴ A evolução da produção interna de carne teria contribuído para criar condições para a instalação e expansão da produção de carne congelada nos anos que se seguem.⁶⁵

d) Só se pode chegar a uma compreensão da natureza do crescimento industrial ocorrido durante a I Guerra Mundial a partir de uma análise das características da evolução da produção manufatureira nos anos anteriores. De fato, será a estrutura de produção que vai tomando forma nos primeiros anos do século, e que se firma nos anos que antecedem a crise de 1913/14, que precisará os limites dentro dos quais irá processar-se a expansão da produção nos anos 1915/18. O crescimento da produção industrial durante a I Guerra Mundial, que impressiona os observadores contemporâneos, não é fruto da implantação de setores novos, mas de uma intensificação do nível de atividade produtiva — e em menor escala da expansão da capacidade de produção — de setores preexistentes. Nesse sentido, a diversificação da estrutura produtiva ocorrida nos anos que antecederam a guerra, possibilitada, em parte, por um sistema tarifário protecionista, foi fundamental na determinação do desenvolvimento subsequente da atividade industrial.

Bibliografia

CENTRO INDUSTRIAL DO BRASIL (Indústria de Transportes, Indústria Fabril). *O Brasil. Suas riquezas naturais. Suas indústrias*. Vol. III. Rio de Janeiro, 1909.

⁶⁴ De acordo com um relatório do Cônsul-Geral americano, embora as tentativas de estabelecimento de frigoríficos não tivessem tido, até 1906, grande sucesso, o setor era promissor para o capital americano, em face da demanda doméstica e das altas tarifas de importação. Cf. U. S. Department of Commerce and Labour (1906b, p. 160).

⁶⁵ Em 1919, a indústria de congelamento de carne é a segunda em valor de capital empregado, vindo após fiação e tecelagem de algodão. Cf. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1927, pp. XVI-XVII).

- DEAN, Warren. *The industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Austin, The University of Texas Press, 1969.
- FISHLOW, Albert. Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil. *Estudos Econômicos*, 2 (6) :7-76, dez. 1972.
- FRITSCH, Winston. *Aspectos da política econômica do Brasil, 1906-1914*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 6, Gramado, 1978. São Paulo, Ed. Meridional Emma, 1978.
- IBGE. *Anuário estatístico do Brasil, ano V*. Rio de Janeiro, 1939.
- LAGO, Luiz A. Correa do, ALMEIDA, Fernando Lopes de, e LIMA, Beatriz M. F. de. *A indústria brasileira de bens de capital*. Rio de Janeiro, Ed. da FGV, 1979.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (Directoria Geral de Estatística). *Recenseamento do Brasil (1920)*. Vol. V, 1.^a Parte. Rio de Janeiro, Typographia de Estatística, 1927.
- NUNES, F. C. B., e SILVA, J. R. *Tarifa das Alfândegas*. 4 vols. Rio de Janeiro, 1929/1932.
- U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE AND LABOUR. *Report on trade conditions in Brazil*. Washington, D. C., Government Printing Office, 1906a.
- (Bureau of Manufactures). *Monthly consular and trade reports*. Washington, D. C., Government Printing Office, dez. 1906b.
- (Bureau of Manufactures). *Cotton goods in Latin America*. Part II. Washington, D. C., Government Printing Office, 1910.
- (Bureau of Foreign and Domestic Commerce). *Wearing apparel in Brazil*. Washington, D. C., Government Printing Office, 1918.

U. S. FEDERAL TRADE COMMISSION. *Report on trade and tariffs in Brazil, Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia, and Peru*. Washington, D. C., Government Printing Office, 1916.

VERSIANI, Maria Teresa R. O. *Política tarifária e crescimento industrial nos anos 1906-1912*. Textos de Discussão, 78. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 1981.

VILLELA, Annibal V., e SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Série Monográfica, 10. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

WILEMAN, J. P., ed. *The Brazilian year book, 1908*. Rio de Janeiro, 1908.

(*Originais recebidos em dezembro de 1981. Revisitos em março de 1982.*)