



# Direito comercial e políticas comerciais na primeira globalização: o caso do Brasil até a Primeira Guerra Mundial<sup>1</sup>

## Commercial Law and Commercial Policies During the First Globalization: The Case of Brazil Before the First World War

**Paulo Roberto de Almeida<sup>2</sup>**

*Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag/MRE  
pralmeida@me.com*

### Resumo

Análise de natureza histórica-econômica sobre o direito comercial e a evolução da política comercial brasileira no contexto mundial, desde a independência até a Primeira Guerra Mundial, destacando o protecionismo e a postura defensiva-fiscalista da política comercial, cujas características permanecem defensivas e fiscalistas durante todo o período. O Brasil, junto com alguns outros países latino-americanos, exibiu as maiores tarifas desde meados do século XIX, passando a segunda revolução industrial, e o que se prolongou ainda no século XX.

**Palavras-chave:** *Direito comercial; Política comercial; Brasil; protecionismo; tarifas*

*JEL Codes N46; N26*

### Abstract

*This economic and historical essay analyzes trade law and the evolution of Brazilian trade policies, from Independence to the First World War. During this entire period, tariffs were used to obtain revenue and not for protection. Like many other Latin American countries, Brazil maintained one of the highest tariffs in the world throughout the second Industrial Revolution and into the twentieth century.*

**Keywords:** *Trade law; Trade policy; Brazil; protectionism; tariffs.*

*JEL Codes N46; N26*

<sup>1</sup> Artigo recebido em 10/03/2018. Aprovado em 12/05/2018

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais; diplomata de carreira; Editor Adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional; professor de Economia Política dos programas de mestrado e doutorado em Direito no Centro Universitário de Brasília (Uniceub).



## 1. Direito comercial: uma longa evolução, desde a Antiguidade

O direito comercial, em seu sentido estrito, é bem mais recente do que as formas mais primitivas de comércio entre as comunidades humanas: codificado de modo sistemático, tal como a conhecemos atualmente, ele pode ser considerado como historicamente contemporâneo da era das grandes navegações, quando, pela primeira vez na história da humanidade, o planeta se tornou efetivamente global, a partir da gesta colombina, em 1492, e do périplo marítimo de Fernão de Magalhães, em 1521. Desde então, ele vem conhecendo progressos formais e substantivos, impulsionando, no plano do rule-making, as diversas ondas de prosperidade que tanto beneficiaram as sociedades da era moderna e contemporânea nos últimos cinco séculos.

Na sua expressão mais antiga, porém, ele pode ser visto como praticamente simultâneo aos primeiros estabelecimentos estáveis de ocupação humana em um determinado território, aqueles dotados de instituições estatais permanentes e, portanto, de regras formais para administrar as relações entre as pessoas e seus ativos materiais. A despeito do fato de que linhas regulares de comércio já existiam nas primeiras comunidades humanas de tipo urbano, desde o oitavo milênio antes de Cristo – com destaque para Çatal Hoyuk, na atual Turquia – a modalidade original de uma *lex mercatoria* primitiva está presente numa das 282 leis do Código de Hamurabi, conhecido por existir no primeiro estado “moderno” no começo do segundo milênio a.C., na Babilônia. Com efeito, diversos dispositivos desse código regulavam aspectos privados e públicos da atividade humana, entre eles comércio, finanças e propriedade, influenciando, mais tarde, a redação do direito romano e suas derivações regionais nas

mais diversas comunidades desse vasto império da antiguidade clássica.

A presença do Estado, como regulador das relações entre agentes econômicos, ou a própria iniciativa dos agentes, entre si, se fazia presente numa das “leis” desse Código, especialmente a que determinava as obrigações recíprocas entre as partes numa transação qualquer. Essa *lex mercatoria* da Mesopotâmia dizia o seguinte: “Se o mercador conceder, a um agente, milho, lã, óleo, ou qualquer outro tipo de bem com o qual comerciar, o agente deve registrar o valor [da mercadoria] e retornar [o dinheiro] ao mercador; o agente deve tomar um recibo selado pelo [valor do] dinheiro que ele conceder ao mercador” (Chanda, 2007, 30 e 339, com base em R. H. Pfeiffer, “Hammurabi Code: Critical Notes”, *American Journal of Semitic Languages and Literatures* (1920): 310-15; “Business in Babylon”, *Bulletin of the Business Historical Society* 12 (1938): 25-27). Como se vê, não apenas o direito comercial deita raízes nos exemplos mais precoces de intercâmbio comercial, mas o próprio intervencionismo estatal é bem mais antigo do que se imagina, com base nas formas modernas de mercantilismo e de ativismo econômico estatal, a partir da consolidação da forma atual do Estado centralizado, nas monarquias absolutas da Europa pós-medieval.

Foi justamente nessa fase de unificação comercial do mundo por meio das grandes navegações ultramarinas e no alvorecer do mercantilismo enquanto doutrina oficial de vários estados engajados na expansão imperial que uma espécie de *lex mercatoria* universal começa a tomar forma, em padrões relativamente similares aos atualmente conhecidos. Ela nem sempre foi escrita, sendo bem mais “codificada” informalmente numa série de práticas reciprocamente aceitas por mercadores nos mais diversos portos do mundo. Menos de duas décadas depois que

Vasco da Gama abriu o caminho das Índias aos comerciantes portugueses – e, de fato, a todos os demais concorrentes europeus – um farmacêutico português convertido em negociante e diplomata informa, chamado Tomé Pires, deixou, em sua *Suma Oriental* (1512), uma descrição saborosa do porto de Malaca, no estreito que leva do Índico ao Pacífico, uma aglomeração de 40 a 50 mil pessoas, mas dividida em 61 “nações” representadas em seu comércio de transbordo e em cujo porto se faziam negócios em 84 línguas, do Golfo Pérsico ao conjunto da Ásia. Ele expressava sua admiração pelo exuberante comércio e os altos lucros produzidos pelo intenso intercâmbio de mercadorias entre essas diversas partes do mundo, traduzindo empiricamente o que pode ser considerado como o início do direito comercial dos tempos modernos:

Malaca é uma cidade que foi feita para mercadorias, bem mais do que qualquer outra no mundo; [é] o fim das monções e o começo de outras [os ventos e as correntes marítimas que aceleravam a navegação entre o Mar Vermelho e as costas da Índia]. Malaca está cercada e se situa no meio, e as trocas e o comércio entre as diferentes nações situadas a um milhar de léguas em todas as direções precisam se dirigir a Malaca... Quem for senhor de Malaca, tem a sua mão na garganta de Veneza (Chanda, 2007, 52 e 342) com base em Armando Cortesão (tradutor e editor), *The Suma Oriental of Tomé Pires... and the Book of Francisco Rodrigues*. Londres: Hakluyt Society, 1944, 286-87).

Desde então, o direito comercial abandonou suas formas mais espontâneas, tal como existentes na península itálica da Idade Média tardia, e passou a ser codificado num conjunto de regras e princípios que unem, de modo praticamente natural, uma das mais antigas comunidades globalizadas da civilização humana: a dos comerciantes, que constituem, segundo Nayan Chanda, junto com os pregadores, os guerreiros e os aventureiros, os agentes primários mais cons-

tantes da globalização.

De fato, pode-se identificar antecedentes do direito comercial em tempos recuados, entre os fenícios, por exemplo, depois com os romanos e os comerciantes do Báltico, na alta Idade Média, como os legítimos predecessores dos progressos que seriam observados a partir dos tempos modernos, sempre vinculados ao comércio marítimo e às navegações de caráter exploratório e de penetração comercial. A partir de seus passos iniciais nas cidades florescentes da Europa medieval, ele terá intenso desenvolvimento nos séculos seguintes, sempre assumindo um caráter transnacional, o que o torna, efetivamente, um dos pilares da primeira onda de globalização, a que toma impulso na era moderna, antes mesmo da revolução industrial. Ocorreu, é verdade, uma distinção entre a sua aplicação pela *common law*, de tradição britânica, e sua regulação estatal pelas *Ordonnances sur le commerce de terre* (e de mer), na época de Luís XIV, como consagra a tradição dirigista continental, mais especificamente francesa. Depois dessa legislação da época absolutista, a França napoleônica promulgou, em 1807, seu Código Comercial, base de inúmeros outros instrumentos em diversos países.

## 2. O direito comercial brasileiro: progressos, mesmo lentos

O Brasil não ficou imune a esse movimento, mas foi preciso aguardar quase meio século para que fosse aprovado o primeiro Código Comercial, em 1850. Essa importação do modelo francês de regulação mercantil não se fez sem certo prejuízo do comércio e das atividades econômicas em geral, já que internalizou igualmente o padrão dirigista e intervencionista do Estado sobre atividades eminentemente privadas. De fato, como indica um historiador do caso francês, o Code atribuiu preeminência às sociedades pessoais: “La société anonyme, qui est

une association de capitaux, est regardée avec méfiance et doit être autorisée par l'État comme un cas d'exception. Ce régime restrictif entrave la création des grandes compagnies" (de Broglie, 1995,175).

É verdade que os legisladores brasileiros aproveitaram não só elementos do código francês, mas também dos códigos espanhol (1829) e português (1833) para elaborar um instrumento próprio, mas esse processo não foi linear, pois que durante certo tempo ainda continuaram a vigorar no Brasil a legislação herdada do período português, no qual vigiam, em matéria comercial, as Ordenações Filipinas, ou ainda a Lei da Boa Razão, de 1769, em virtude da qual eram subsidiárias, nas questões mercantis, as normas legais "das nações cristãs iluminadas e polidas que com elas estavam resplandecendo na boa, depurada e sã jurisprudência" (Borges, 1969, 35).

Instalada em 1832 uma comissão de "pessoas probas e inteligentes" em matéria de comércio, concluiu-se dois anos depois um projeto elaborado sob a inspiração de que "um código de comércio deve ser redigido sobre os princípios adotados por todas as nações comerciantes, em harmonia com os usos e estilos mercantis, que reúnem debaixo de uma só bandeira os povos do novo e do velho mundo" (Idem, 37). Após longos debates parlamentares e uma tramitação delongada nas duas Câmaras, foi finalmente promulgada, em junho de 1850, a lei nº 556, Código Comercial do Império do Brasil, com 913 artigos divididos em três partes: do comércio em geral, do comércio marítimo e das quebras (isto é, das falências); completava-o um título sobre os tribunais de comércio e sobre a ordem do juízo nas causas comerciais. Ele não fazia em princípio discriminação contra os não nacionais, colocando obviamente sob sua jurisdição todos os atos de comércio praticados por

estrangeiros residentes no Brasil. O Código não reconhecia, porém, o ato de comércio isolado, exigindo, como condição de comercialidade, a intervenção de pelo menos um comerciante, ou seja um agente de profissão mercantil. A condição de comerciante estava pois reservada, além das sociedades mercantis ou por ações, à pessoa física exercendo profissionalmente o comércio, sem distinção de nacionalidade.

A partir do Código de 1850, qualquer estrangeiro capaz, residente no Brasil, podia legalmente ser comerciante, assim como as empresas constituídas sob as leis brasileiras; estas últimas, tendo a maioria ou mesmo a totalidade de seus sócios de nacionalidade estrangeira, nem por isso deixavam de ser nacionais, se registradas de acordo com a legislação do Brasil. De fato, os estrangeiros dominavam certos ramos do comércio de importação de maneira absoluta, como por exemplo os portugueses para os vinhos e os britânicos nos artigos de vestuário e objetos de metalurgia. O declínio relativo, depois da guerra do Paraguai, da presença dessa última nacionalidade, comparativamente a outros comerciantes estrangeiros, como os franceses e alemães, é explicado como resultante da ligação direta, via cabo submarino, entre a Europa e o Brasil, o que permitia um contato direto entre os fornecedores europeus e seus clientes brasileiros. Mesmo entre os comissários de café, atividade que a historiografia tradicional sempre acreditou ser dominada por brasileiros, a presença estrangeira era majoritária: de maneira geral, os brasileiros eram a minoria no comércio internacional.

Salvo restrições específicas, decorrentes da legislação ordinária, os comerciantes de nacionalidade estrangeira se equiparavam aos nacionais. O próprio Código estabelecia algumas dessas restrições, na sua parte relativa ao comércio marítimo, por exemplo, que reservava prerrogativas e favores a embarcações brasilei-

ras aquelas que pertencessem efetivamente aos súditos do Império. A proibição, nesse caso, era drástica: se alguma embarcação registrada como sendo brasileira pertencesse de fato a estrangeiro, ela poderia ser apreendida; a navegação de cabotagem, salvo durante um período, foi em geral reservada a embarcações brasileiras, da mesma forma como deveriam ser brasileiros e domiciliados no Império os capitães ou mestres de navios.

Esta era, contudo, uma situação relativamente excepcional, pois que, no mais das vezes, o grosso das atividades econômicas estava aberto à participação de capitais e de cidadãos estrangeiros, operando em grande medida sem necessidade de autorização prévia, mediante mero registro na junta comercial. Alguns setores podiam exigir a concessão da autoridade, como as lavras das minas, os transportes ferroviários ou navais, a iluminação pública e a instalação de cabos telegráficos, o que implicava formalmente um ato administrativo, mais raramente a promulgação de uma lei, atribuindo permissão temporária para o oferecimento de algum serviço ou o desempenho de alguma atividade.

Mais para o final do Império, com o crescimento da presença estrangeira na vida econômica nacional, alguns setores começaram a expressar reservas quanto à sua conveniência para o País. Lei aprovada em 1882, que liberou a organização de empresas de responsabilidade limitada — até essa data, as empresas somente podiam operar legalmente após consentimento expresso do Conselho de Estado —, exigia em contrapartida que as empresas estrangeiras ainda conseguissem aprovação específica do Parlamento para se instalarem (Schulz, 1996, 16). De forma geral, o Brasil republicano vai operar uma nacionalização de grande parte das atividades econômicas — data do início do século XX a “lei do similar nacional”, de feição claramente pro-

tecionista —, tendência que seria reforçada ainda mais pela Constituição e pelos diversos códigos de exploração de recursos naturais surgidos a partir da revolução de 1930; a ditadura estadonovista exacerbava o protecionismo e o nacionalismo estatizante, características que só seriam revertidas, praticamente, na última década do século, para novamente emergirem com força a partir de 2003, com a mudança de maioria política, e sua ideologia econômica, no Executivo e no Parlamento.

### 3. Políticas comerciais no Brasil: um protecionismo renitente

Descontado o período inicial de sua vida independente, quando ele teve de acomodar-se à herança diplomática deixada pela sujeição portuguesa aos interesses comerciais britânicos — um largo período que se estende de 1808 até 1844 —, o Brasil sempre foi, pelo resto do Império e em toda a República, um país de tarifas excessivamente elevadas. Não se pode dizer, contudo, que ele tenha sido um país voluntária e conscientemente protecionista, no sentido estrito do termo, durante todo esse tempo, tanto porque havia poucas indústrias a proteger. De modo geral, as necessidades fiscais primaram sobre as intenções protecionistas, tanto porque as autoridades do Tesouro se esmeraram também em taxar as exportações: a partir de um mínimo de 2%, que D. João VI já considerava excessivo, a Regência elevou os impostos de exportação para 7%, valor que foi mantido irregularmente pelo resto do período monárquico, com algumas reduções temporárias a 5% (IHGB, 1922, 1094).

Desde que o país conseguiu se libertar da “tarifa inglesa” — estabelecida em 1810, continuada tal qual em 1827, e mantida contra a sua vontade até a introdução da Tarifa Alves Branco —, o Brasil estabeleceu alíquotas elevadas na importação de produtos, mais por razões fiscais do

que propriamente industrializantes, embora esse tipo de motivação também tenha estado presente em diversos momentos de revisões tarifárias ao longo do Império e, mais enfaticamente, a partir da República. Os desincentivos ao comércio exterior – e, por extensão, à própria produção nacional, ao gravar os insumos importados para transformação local – eram ainda acrescidos linearmente, pelo fato de as províncias no Império e os estados na República se empenharem em aumentar suas parcas receitas impositivas por meio de adicionais em direitos de exportação. Não raro, algumas províncias, motivadas politicamente a proteger os produtos locais, se esmeravam em discriminar os de fabricação ‘estrangeira’, o que incluía inclusive produtos de outros estados: no decorrer do Império, alguns governos estrangeiros fizeram reclamações contra esse tipo de discriminação (Almeida, 2005, 288-9).

O padrão geral da definição de novas pautas aduaneiras, bem como das periódicas revisões tarifárias, no Brasil como em outros países da região, sempre foi no sentido da sua elevação, muito raramente na outra direção. As motivações protetoras e defensivas nem sempre estavam bem fundamentadas, ou então, elas não eram facilmente detectáveis na estrutura da pauta de importação, cujas alíquotas eram construídas no mais das vezes para produzir receitas para o Estado, antes que para proteger alguma indústria bem identificada (no mais das vezes, aliás, inexistente). A valoração aduaneira era deficiente ou simplesmente arbitrária, o que podia converter uma tarifa ad valorem aparentemente moderada em um peso efetivo maior do que o incidente nominalmente sobre o preço do produto.

As reformas tarifárias, e suas revisões, seguiam mais os imperativos da balança comercial e seus efeitos cambiais secundários – ou seja, procuravam seguir os problemas acarretados pela volatilidade do mil-réis, ou a situação errática das rendas do Estado – do que propriamente alguma política industrial bem definida. O nível mais elevado da tarifa ad valorem fixado no decurso das diversas reformas tarifárias ao longo do Império se situou entre 50 e 60%, como se pode constatar na tabela abaixo.

#### Reformas tarifárias no Império, 1844-1887

Ano	Tarifa (Decreto no.)	No. total de categorias	N. de itens ad valorem	Maior nível ad valorem
1844	Manuel Alves Branco (376)	2.162	46	60%
1857	J. M. Wanderley (1.914)	1.704	75	50%
1860	A. M. da Silva Ferraz (2.004)	1.530	313	50%
1869	Visconde de Itaboraí (4.343)	1.275	236	50%
1874	Visc. de Rio Branco (5.580)	1.277	215	50%
1881	J. A. Saraiva (8.360)	1.129	88	50%
1887	J. Belisário de Souza (9.746)	1.104	91	60%

Fonte: Silva, 1969, p. 222.

Mesmo numa situação de dependência de bens estrangeiros para o essencial das necessidades de consumo e de investimento do aparelho produtivo, os sentimentos nacionalistas eram predominantes em quase todos os países latino-americanos, com um viés sempre mais forte na retenção das importações do que na promoção do comércio exterior como um todo. Esses instintos se viram aparentemente justificados a partir da crise dos anos 1930, quando a obsessão pelo estrangulamento cambial – talvez nunca superada nas décadas que se seguiram – serviu para exacerbar, desta vez de modo mais explícito, o comportamento protecionista das elites industriais e políticas. Cabe também mencionar a possível utilização da tarifa como uma espécie de arma política, nem sempre dirigida contra a concorrência estrangeira, e mais voltada, talvez, para a

redistribuição de renda entre grupos sociais, segundo configurações domésticas de poder.

Sem dispor de uma reflexão econômica própria, em vista da ausência geral de especialistas nessa área, os países latino-americanos tendiam a seguir as políticas comerciais dos europeus, ou dos norte-americanos, mesmo quando os níveis de industrialização eram totalmente distintos – e eles sempre o foram, sobretudo no final do século 19 e na primeira metade do seguinte. Nesse sentido, uma análise das políticas comerciais seguidas pelo Brasil não pode ser feita com referência apenas ao processo doméstico de formulação de políticas públicas – neste caso, seria inclusive incongruente, tendo em vista as necessárias interações com os fluxos externos e as reações às políticas tarifárias dos demais países –, mas essencialmente no contexto das políticas e práticas de comércio internacional seguidas pelos demais países, entre eles alguns latino-americanos, com ênfase no caso da Argentina.

#### 4. A herança do Império e as inovações da República

A última tarifa do Império, implementada pelo ministro da fazenda João Alfredo em janeiro de 1889, era de tipo móvel, ou seja, acompanhava a variação do câmbio, que, obviamente variava muito, ao sabor das flutuações dos preços de principal produto de exportação, o café. De fato, a despeito das receitas crescentes com as exportações totais de café, dada a expansão da produção ao longo do tempo, os valores obtidos por cada saca de café no mercado internacional variavam bastante, o que impactava a cotação do câmbio na praça do Rio de Janeiro e, portanto, as receitas públicas: o valor de uma saca podia variar entre 1,4 libras esterlinas, como ocorreu, em média, nos anos 40 do século 19, e um máximo de 3,1 libras, como foi o caso na década que se seguiu à Guerra do Paraguai (Buescu, 1974,

128).

Ao ter início a República, o ministro da Fazenda, Rui Barbosa, decidiu que uma parte do imposto teria de ser paga em moeda forte, o que significou a introdução da quota-ouro (à razão de 2% da tarifa), com vistas, justamente, a preservar o nível das receitas fiscais. Antes de deixar o ministério, Rui Barbosa conduziu uma nova reforma tarifária: mandou efetuar, no final de 1890, uma revisão em cerca de 1.100 itens da pauta de importação, a partir da qual a maior parte ficou estabelecida em taxas fixas, mas ele também determinou a aplicação de uma tarifa adicional ad valorem a 89 deles; o nível mais elevado da alíquota era de 60%.

As motivações, como no caso americano até essa época, eram basicamente fiscais, dada a enorme dependência das receitas gerais do Estado dos recolhimentos efetuados nos portos de entrada. De fato, contrariamente ao que se considerava como sendo um posicionamento claramente em favor da industrialização protegida, no caso dos EUA foram as preocupações com as receitas da União que estiveram por trás das altas taxas alfandegárias cobradas no decorrer do século 19: “antes da adoção do imposto de renda no século 20, os impostos de importação financiavam 90% do governo americano” (Thornton-Ekelund, 2004, p. 13). Mais até do que o temor da concorrência britânica contra a “indústria infante” do país, foi a necessidade de assegurar uma fonte de receita regular e constante para o Estado, em face de tantas reviravoltas do ciclo econômico, que respondeu pelo protecionismo fiscal nos EUA (Taussig, 1964).

O grande princípio da Constituição republicana de 1891 foi a descentralização, assim como a obra da Regência tinha sido a centralização, inclusive e principalmente no plano tributário: em 1835, os legisladores desse período

de transição tinham concentrado na União 58 rubricas de receitas, inclusive os impostos de exportação, todos os do ‘Município Neutro’ (Rio de Janeiro), os de transmissão de propriedade, indústrias e profissões, predial e outros. A reação, em 1891, se fez no sentido contrário, travando-se um embate difícil na Constituinte, que, finalmente, transferiu aos estados os impostos de exportação, o predial e o de indústrias e profissões. Como resultado, já no orçamento de 1892, para fazer face às despesas federais, teve a União de aplicar um adicional de 50% sobre os direitos aduaneiros sobre bens importados em geral (menos bacalhau, charque, feijão, milho e arroz), de 60% sobre bebidas e sedas e de 10% para o expediente de gêneros livres, assim como para trâmites aduaneiros, como capatazia e armazenagem (Bouças, 1946, 114).

O trabalho – aparentemente constante e regular – de revisão das tarifas brasileiras continuou o seu movimento ascensional pelo resto da última década do século 19: em 1896, já sob já sob o ministro da Fazenda Rodrigues Alves, na presidência Prudente de Moraes, a revisão tarifária consistiu na supressão do adicional ad valorem aos itens anteriormente contemplados, mas em compensação ocorreu a definição de duas pautas, uma geral e outra mínima, para utilização em função das conveniências da política comercial, de acordo com o que se fazia então em diversos outros países, a começar pela França; o nível ad valorem mais elevado foi então fixado em 84%. Pouco depois, em março de 1897, o ministro Bernardino de Campos efetuou mudanças na pauta, com a redução em certos itens e um aumento considerável em outros; o nível mais elevado ad valorem subiu então a 200%, o que talvez possa ser explicado pelas necessidades de recursos em função da guerra que estava sendo conduzida nos sertões da Bahia.

Como pode acontecer em casos desse

tipo, a partir da aplicação de valores tarifários nominais mais elevados, as importações diminuíram sensivelmente, o que resultou no declínio da receita geral. Esse efeito, identificado mais tarde por Keynes a partir de observações empíricas, foi formalizado muitos anos depois – em 1964 – pelo economista Arthur Laffer, que demonstrou que a curva das receitas fiscais é decrescente quando as alíquotas incidentes são exageradamente elevadas. Consoante sua frustrante descoberta prática, poucos meses depois, o próprio ministro Bernardino de Campos implementou, em dezembro de 1897, uma revisão parcial da tarifa anterior, operando uma redução em vários itens, com o objetivo de aumentar a receita geral das alfândegas. Essa reforma, conduzida por uma comissão presidida por Leopoldo de Bulhões, foi acusada de livre-cambista pelo setor industrial (Silva, 1969, 221). A redução temporária dos níveis tarifários não inverteu, contudo, a tendência à elevação das barreiras alfandegárias em quase todos os países latino-americanos: ao final desse período que ficou conhecido como uma suposta *belle époque*, os países da América Latina eram os mais protecionistas do planeta: por volta de 1913, a tarifa média no Uruguai era de 35%, de quase 40% no Brasil e acima de 45% na Venezuela (Bulmer-Thomas, 2003, 139).

Num momento em que os EUA, que junto com a Argentina eram notoriamente os mais protecionistas do hemisfério, podiam se dar ao luxo de contrair acordos comerciais prevendo reduções tarifárias (ainda que não em bases NMF universais), já que, a partir de então, menos dependentes das receitas alfandegárias, o Brasil ainda dependia fundamentalmente dos impostos de importação para satisfazer a maior parte das necessidades financeiras do Estado. A evolução econômica e política nos EUA e no Brasil – como em muitas outras esferas da vida pública – foi essencialmente similar, mas com várias dé-



cadadas de distância: desde o início de sua organização republicana, o governo federal americano dependia essencialmente das receitas alfandegárias para cobrir a quase totalidade de suas despesas. Num período de mais de cem anos, até 1894, as tarifas de importação representavam a maior fonte de renda para o governo federal americano, ultrapassando todas as demais receitas, inclusive a venda de terras públicas (Isaacs, 1948, 283). Nessa época, as receitas advindas do comércio exterior no Brasil representavam mais de dois terços das receitas totais do Estado central (não considerando, aqui, que as províncias, depois estados, também cobravam taxas sobre a entrada e saída de mercadorias).

Nos EUA, a partir de 1894, um cenário muito diferente se impôs, mas até 1910 as tarifas ainda representavam a metade das receitas fiscais da União, situação que começa a mudar sensivelmente desde então. Já em 1927, essas receitas tinham caído a 25% do total e continuaram a diminuir daí para a frente. Em 1939, por exemplo, apenas a título de comparação, as receitas recolhidas com a venda de cigarros e produtos de tabaco em geral superavam 500 milhões de dólares, quando as tarifas alfandegárias mal ultrapassavam 300 milhões. No caso dos EUA, elas se mantiveram, sobretudo, como uma arma de diplomacia comercial (Isaacs, 1948, 283).

## 5. A escalada tarifária e o protecionismo brasileiro

Um esforço de comparação das médias tarifárias dos principais países com os quais o Brasil mantinha maior intensidade de comércio nesse período nem sempre é factível, dadas as dispersões das alíquotas, as classes diferentes de produtos e a própria orientação da política comercial, em função dos níveis de industrialização de cada país, do grau de abertura ao comércio internacional – que depende, em grande me-

didada, da dotação relativa de fatores – e da própria ideologia dos dirigentes políticos. É possível, contudo, comparar-se o grau de proteção efetiva existente em cada país, mediante a “montagem” de uma alíquota tarifária média a partir das taxas de importação como fração do valor total das importações. Esse tipo de exercício foi conduzido pelos economistas Michael A. Clemens e Jeffrey G. Williamson (2001), que alinharam essas médias anuais pelo espaço de um século, desde a segunda metade do século passado até meados do século 20. Não é preciso dizer que os países latino-americanos sempre foram – e provavelmente continuam sendo – os campeões absolutos das tarifas elevadas, em alguns casos até exageradamente. Alguns países, alegadamente protecionistas, em função de alíquotas altas em determinadas categorias especiais, ou de produtos seletivamente protegidos em função de lobbies ou de políticas públicas, acabam sendo beneficiados nesse tipo de abordagem, já que a metodologia seguida, pode distorcer determinadas incidências da proteção comercial; mas ela oferece, por outro lado, uma visão geral mais clara sobre a orientação geral da política comercial do país em questão.

A tabela seguinte coleta seletivamente algumas dessas informações sobre as alíquotas médias praticadas pelos principais parceiros comerciais do Brasil no período anterior ao início da República no Brasil, permitindo uma primeira visão geral dos instintos protecionistas de cada um deles na segunda metade do século 19 (o Japão não era, nem de longe, parceiro comercial do Brasil nessa época, mas figura na tabela para fins comparativos, apenas). Entre 1865 e 1889, a tarifa brasileira foi de 25,7% a 41,4, passando por um pico de 58,2, em 1887, ao passo que a tarifa americana não chegou a exceder 41%, se situando numa faixa média de 32,3%, bem abaixo de uma média aparente do Brasil, para esse

**Tarifas aduaneiras comparadas, 1865-1889**

(Média tarifária a partir de receitas de importações sobre importações totais)

Ano	G.-B.	EUA	Alemanha	França	Japão	Argentina	Brasil
1865	8,3	33,7	3,7	4,7	4,9	17,5	25,7
1870	7,1	40,9	3,7	2,9	1,8	24,6	31,0
1872	5,7	38,5	3,7	3,1	5,0	23,4	37,9
1880	4,7	30,1	5,8	5,2	7,1	26,4	37,2
1885	5,5	30,3	7,4	7,2	7,2	25,1	36,2
1887	5,6	29,4	8,1	8,1	9,3	30,0	58,2
1888	5,1	28,4	8,7	8,8	7,0	28,3	47,6
1889	4,7	27,5	8,7	8,1	7,1	28,3	41,4

Fonte: Clemens-Williamson, 2001.

período, em torno de 39,4%. O outro país mais protecionista, a Argentina, ainda ostentava, nessa fase, uma média tarifária de 25,5%.

O que se pode concluir, à vista da tabela acima, é que, com a exceção das alíquotas elevadas apresentadas pelos EUA recém saídos da guerra civil, quando legitimamente a União aumentou substancialmente as tarifas alfandegárias, como meio de enfrentar as despesas militares e as da reconstrução posterior, o Brasil se apresenta como o campeão absoluto das alíquotas exageradas. Registre-se, ademais, que a tarifa média foi construída apenas com os impostos de importação, sendo que o Brasil também gravava, significativamente as suas próprias exportações, cujos impostos representavam entre 10 e 18% das receitas totais do Estado, nesse mesmo período. Em todo caso, o Brasil ultrapassou a média dos EUA poucos anos depois do final da guerra do Paraguai e, pelo resto do período considerado, manteve-se sistematicamente acima dos EUA e da Argentina – à razão de um terço adicional, aproximadamente – os dois outros países mais protecionistas desta seleção.

As correções tarifárias iniciadas por Rui Barbosa, e continuadas nos dez anos seguintes, sempre com a intenção de aumentar as receitas

do Estado, eram uma verdadeira tarefa de Sísifo, já que os desequilíbrios internos e externos se agravaram durante todo o período. A inflação iniciada com o encilhamento desorganizou as finanças do Estado, o que também se refletiu na taxa de câmbio: de 13 mil-réis por libra esterlina em 1889, a paridade se elevou (ou foi rebaixada, em termos mais corretos) a 34 mil-réis dez anos mais tarde.

**6. Ajuste fiscal pela via das receitas alfandegárias**

A consolidação do governo republicano – ameaçada no início por revoltas militares e ameaças de ‘retorno monarquista’ – confirmou, outrossim, a agravação das tendências protecionistas. O governo Campos Salles, da mesma forma como vários outros antes ou depois dele, foi, provavelmente, um dos mais contraditórios da história econômica brasileira: empossado sob o signo da austeridade e da ortodoxia liberal, foi levado a praticar uma das políticas fiscais mais extorsivas de que se tem notícia na trajetória da Receita brasileira. O presidente e o seu ministro da Fazenda, o médico Joaquim Murinho, deram início ao mandato com um severo ajuste nas contas públicas, com vistas a honrar o acordo de renegociação da dívida externa brasileira que o presidente eleito – mas ainda não empossado – tinha concluído com os banqueiros oficiais do Brasil, os Rothschild, em Londres, no decorrer de 1898. Para isso, e contra todos os seus princípios de gestão econômica, o ministro Murinho impôs um programa de aumento de arrecadação que pode ter sido um dos mais violentos da história do Brasil, e desse ajuste não escapou a política comercial.

Decidida em novembro de 1899, mas implementada em 1900, a assim chamada Tarifa Murtinho elevou bastante os direitos de importação, podendo ser designada como a maior tarifa do hemisfério americano e, possivelmente, uma das maiores do mundo. Animada por objetivos essencialmente fiscais, como quase sempre ocorreu nesses casos, a aplicação de tarifa ad valorem passou a ser imposta a 142 itens (sobre um total de 1.070 categorias, correspondendo a 2.839 itens), sendo o nível mais elevado o de 100%. Ainda assim, como praticado nesses tempos de guerra tarifária, ele preservou a dupla pauta, ou seja: a aplicação da tarifa mínima ao tratamento de favor e uma tarifa em dobro como arma de represália comercial. A tabela abaixo registra as reformas tarifárias empreendidas nos primeiros

O remédio foi amargo, mas parece ter funcionado: o equilíbrio financeiro foi restabelecido e o câmbio baixou de 34 a 22 mil-réis por libra.

Os sentimentos protecionistas, progressivamente crescentes na República, podem explicar, em todo caso, a incidência de tarifas específicas elevadas, mas os principais propósitos eram os de fazer caixa para enfrentar as obrigações internas e externas da República. Sobre isso se deve agregar as necessidades dos estados, cujas taxas de exportação também constituíam o essencial de suas receitas. Em São Paulo, por exemplo, a exportação de café conseguia encher os cofres do estado, enquanto que no Pará e no Amazonas o mesmo ocorria com a borracha natural. O Brasil, aliás, não constituía uma federação,

já que mesmo produtos “exportados” para outros estados pagavam impostos de “exportação”. Nesse sentido, a situação não parece ter mudado muito desde então e o Brasil talvez, seja, dos países integrantes do

Mercosul, aquele que ainda precisa construir a unificação de seu mercado interno, já que se assemelha, nesse particular, às unidades políticas alemãs do período anterior ao Zollverein, ou à situação da Itália pré-unificação, ou, quiçá, talvez mesmo até à situação da França medieval.

## 7. Compensações e retaliações, em perfeita reciprocidade

A Tarifa Murtinho de 1900 permaneceu essencialmente a mesma até a crise dos anos 1930, embora com diversas revisões no período. Seguindo o exemplo francês, as tarifas poderiam seguir o padrão “normal”, isto é, elevado, ou serem ainda mais ofensivas, adquirindo en-

### Reformas tarifárias ao início da República, 1890-1900

Ano	Tarifa (Decreto no.)	Total de categorias	N. de itens ad valorem	Maior nível ad valorem
1890	Rui Barbosa (836)	1.085	89	60%
1896	Rodrigues Alves (2.261)	1.085	89	84%
1897	Bernardino Campos (2.743)	1.071	116	200%
1900	Joaquim Murtinho (3.617)	1.070	142	100%

Fonte: Silva, 1969, p. 222.

dez anos da República, constatando-se uma certa continuidade no número de itens da pauta aduaneira, mas uma grande variação da tarifa máxima ad valorem.

A cota-ouro de 2%, que tinha sido suprimida em 1891, foi restabelecida em dezembro de 1898, logo ao início da administração Campos Salles, sobre a base de 10% da tarifa. Ela ainda sofreu uma elevação de 15% em junho de 1899, antes de ser fixada na Tarifa Joaquim Murtinho ao nível de 25%. Mais uma vez, não houve nenhuma inspiração protecionista, sobretudo no caso do ministro Murtinho; se tratava, pura e simplesmente, de urgentes necessidades fiscais.

tão o caráter de retaliação contra os países que praticassem, justamente, tarifas elevadas ou que discriminassem contra o principal produto de exportação, no caso do Brasil, basicamente o café. Isenções e franquias especiais podiam ser atribuídas a determinadas categorias de bens, ou segundo as negociações empreendidas com os países importadores dos principais bens de exportação do Brasil, como ocorreu com os EUA logo no início da gestão Rio Branco. Ao mesmo tempo, outras disposições eram adotadas para defender o nível das receitas, como veio a ser estabelecido, por exemplo, com a tarifa ouro, elevada para 35% em 1905 a partir de seu nível de 25% fixado por Joaquim Murinho (mas ela chegaria a 60% em 1922). Diversas outras reformas de oportunidade implicaram em mudanças nos valores de alguns itens, sempre em função do estado das contas públicas.

Sempre propenso a seguir a França nos terrenos os mais diversos – da filosofia à moda, ainda que sempre dependente financeiramente da Grã-Bretanha –, o Brasil também seguiu a maneira francesa de praticar política comercial, o que, no caso das tarifas, adquiriu contornos de retaliação. As práticas brasileiras adotaram o mesmo esquema dual: aos acolhedores (na verdade, protecionistas moderados), se aplicava a tarifa ‘normal’; aos recalcitrantes, ou muito protecionistas, a máxima. Mais adiante, a guerra ensejou a adoção de alíquotas mais elevadas em quase todos os países, inclusive para compensar a perda de receitas com a inflação de preços, que corroía os valores das tarifas específicas. Assim por exemplo, em 1918, a França aumentou a tarifa máxima de 10 para 40%, ao passo que a tarifa mínima foi de 5

para 20%. Não satisfeito, o governo francês começou ainda a aplicar os licenciamentos de maneira mais extensiva.

O Brasil, de sua parte, já contava com uma lei do similar nacional desde o início do século, o que facilitou a tarefa de contenção da entrada de produtos estrangeiros. Nesse período,

### Tarifas aduaneiras comparadas, 1890-1913

(Média tarifária a partir de receitas de importações sobre importações totais)

Ano	G.-B.	EUA	Alemanha	França	Japão	Argentina	Brasil
1890	4,8	26,6	8,8	8,0	5,4	33,4	39,4
1893	4,9	23,6	8,5	11,2	3,5	28,9	24,2
1896	4,8	20,7	10,1	10,7	2,6	23,9	35,4
1897	4,8	22,1	9,4	10,8	2,4	25,7	41,0
1900	4,6	27,0	8,1	8,8	5,8	26,5	30,1
1903	6,4	26,9	8,5	8,4	5,2	24,9	38,9
1905	6,4	25,1	8,8	8,6	7,0	23,9	49,3
1907	5,1	23,4	7,4	8,2	9,5	23,0	44,6
1910	4,5	21,0	7,4	8,2	7,8	21,6	41,9
1913	4,4	17,7	6,3	9,2	10,1	20,8	34,2

Fonte: Clemens-Williamson, 2001.

que vai da última década do século 19 até o início da primeira guerra mundial, o Brasil continuou a exibir as maiores médias tarifárias dentre todos os seus principais parceiros comerciais, indo de 30% a quase 50% no leque das receitas de importação, como se pode constatar pela tabela seguinte.

O país menos protecionista de todos continuava sendo, obviamente, a Grã-Bretanha, ainda que, a partir do final do século 19, líderes conservadores tenham iniciado um movimento em favor da reforma da política comercial, pedindo a adoção de tarifas mínimas e o estabelecimento de algum tipo de preferência imperial, com a dupla justificativa do aumento das tarifas nos parceiros mais importantes e da necessidade

de receitas fiscais (inclusive para pagar os custos das guerras coloniais e os da manutenção do mais vasto império conhecido na história).

Curiosamente, coube a um antigo liberal, Joseph Chamberlain, convertido em conservador no final do século, dar a partida ao movimento pela reforma tarifária, por meio de um famoso discurso, em maio de 1903, no qual ele atacava o livre comércio e já pedia o estabelecimento de uma preferência imperial (Chamberlain, 1903, 4-7). A campanha foi um desastre para o partido Tory (conservador), colocando os liberais no poder por quase vinte anos, mas deixou, talvez, a semente da futura revisão tarifária protetora, que começou lentamente, com a guerra, foi se desenvolvendo setorialmente durante os anos 1920, para instalar-se resolutamente a partir de 1932.

No período que antecede a Grande Guerra, as tarifas da Grã-Bretanha, ainda permanecem as mais baixas dentre os principais parceiros comerciais do Brasil, sendo que a Alemanha e a

França começam um lento movimento ascensional (não contando o Japão, um parceiro comercial irrelevante nessa época). A Argentina consegue ultrapassar aos EUA nos níveis de proteção, com médias respectivas de 25% e 23%, ao passo que o Brasil continua a ser o campeão das barreiras alfandegárias, com uma tarifa média de 39%. De fato, a proteção era bem maior, mas a metodologia seguida na base de dados de Clemens e Williamson, ao medir receitas de importação sobre o valor total das importações negligencia o peso da proteção, uma vez que a importação de manufaturados se torna menos importante no conjunto das importações.

De maneira geral, desde o final do século 19, quando tem início a escalada tarifária e a adoção de sistemas ofensivos, e com maior ênfase no início do século 20, os países só aceitam reduzir suas tarifas “normais” em bases bilaterais, na mais estrita reciprocidade, na maior parte dos casos sem a cláusula NMF e com negociações produto a produto. A estratégia seguida por

#### Brasil: evolução da política comercial, 1889-1918

Data	Medida	Características
1889 26/01	Tarifa João Alfredo	Última tarifa do Império, de tipo móvel, acompanhando a variação do câmbio;
1890 10/03	Tarifa Rui Barbosa	Introdução da quota-ouro: uma parte do imposto teria de ser paga em moeda forte: originalmente 2%, que subiu para 10% em 1898, para 25% em 1900, para 35% em 1905 e 60% em 1922;
1890 11/10	Rui Barbosa	Reforma tarifária: cerca de 1.100 itens, a maior parte a taxas fixas, com aplicação de tarifa adicional ad valorem a 89 deles; nível mais elevado ad valorem: 60%;
1896 20/04	Tarifa Rodrigues Alves	Tarifa altamente protecionista: supressão do adicional, mas definição de duas pautas, uma geral e outra mínima, para utilização de acordo com conveniências da política comercial; nível mais elevado ad valorem: 84%;
1897 04/03	Bernardino de Campos	Mudanças na pauta, com redução em certos itens e aumento considerável em outros; nível mais elevado ad valorem: 200%;
1897 17/12	Bernardino de Campos	Revisão da tarifa anterior, para aumentar a receita geral das alfândegas, via redução de vários itens;
1899 22/11	Tarifa Joaquim Murtinho	Implementada em 1900, a Tarifa Murtinho elevou bastante os direitos de importação, com objetivos porém essencialmente fiscais; aplicação de tarifa ad valorem a 114 itens, sobre 1.070, sendo o nível mais elevado 100%; preservou a dupla pauta: aplicação da tarifa mínima ao tratamento de favor e tarifa em dobro como arma de represália comercial;
1911 - 1918	Revisões e reformas parciais da Tarifa	1911 e 1925: isenções e franquias especiais a determinadas categorias de bens ou de importadores; eliminação dos regimes especiais em 1927; 1912 e 1918: mudanças nos valores de alguns itens;

Fonte: Clemens-Williamson, 2001.

quase todos eles era a de pequenos movimentos direcionados sobre produtos específicos, já que as alíquotas e as posições dos produtos selecionados pelos lobbies para ação nos respectivos parlamentos estavam sempre sendo objeto de alguma revisão oportunista, obviamente defensiva (Verdier, 1994).

## Uma síntese da política comercial brasileira até o início do século XX

Para sintetizar esse longo percurso, nem sempre retilíneo, mas invariavelmente protecionista, o quadro analítico seguinte resume, para o período 1889-1918, os principais elementos constitutivos da política comercial brasileira, em perspectiva evolutiva.

### Epílogo: a difícil modernidade do direito comercial no Brasil

O direito comercial no Brasil aparece e se desenvolve, portanto, não exatamente como uma emanção da própria sociedade econômica, mas possuindo estreitos vínculos com a soberania estatal, aspecto sempre cultivado na tradição jurídica brasileira, já que tivemos de esperar quase o final do século XX para, finalmente, aprovar uma lei de arbitragem, equiparando esse mecanismo facilitador aos laudos judiciais. De fato, até parece uma aberração que se tenha tido de aguardar décadas, senão um século inteiro, para que fosse finalmente incorporada a arbitragem ao ordenamento jurídico brasileiro, quando esse instituto integra desde muito tempo os procedimentos comerciais típicos nos países da Custom Law, inclusive quando estão envolvidos agentes nacionais e estrangeiros. A arbitragem é uma espécie de direito comercial alternativo aplicado pela própria classe dos comerciantes: ele não se apresenta apenas como um instrumento de utilidade prática, mas de fato como uma real necessidade, aliás plenamente compatível com os mecanismos e os processos mais característicos

da globalização: rapidez, flexibilidade, liberdade dada aos próprios agentes de escolherem foro aplicável, base legal, instrumentos decisórios e os “juízes”, ou árbitros, da disputa.

Dos albores da humanidade, ainda nos tempos de Hamurabi e suas tabletes de argila, rabiscadas em caracteres cuneiformes, aos nossos tempos, de escrita virtual e de tabletes digitais, o comércio, de bens físicos ou intangíveis, continuará a se expandir em ritmo sempre superior ao do próprio crescimento da produção física no mundo. Sua expressão regulatória, o direito comercial, é consubstancial a esse desenvolvimento e o conhecimento adequado de suas normas por parte dos agentes diretos do comércio é essencial agentes primários da globalização. Mas mesmo não o conhecendo a fundo, todos o praticam, consciente ou inconscientemente: como o personagem de Molière, que fazia prosa sem saber, somos todos, um pouco, contrafações de Monsieur Jourdan na era da globalização.

## Bibliografia

ALMEIDA, P. R. Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império. 2a. ed.; São Paulo: Senac-SP, 2005.

BORGES, João E. Curso de Direito Comercial Terrestre. Rio de Janeiro: Forense, 1969. BOUÇAS, V. História da Dívida Externa da União. Rio de Janeiro: Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda; Jornal do Comércio, 1946.

BUESCU, M. Evolução Econômica do Brasil. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Apec, 1974.

BULMER-THOMAS, Victor. The economic history of Latin America since Independence, 2ª. ed.; Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CHANDA, N. Bound Together: How Traders, Preachers, Adventurers, and Warriors Shaped Globalization. New Haven: Yale University Press, 2007.

CLEMENS, Michael; WILLIAMSON, Jeffrey. "A Tariff-Growth Paradox?: Protection's Impact the World Around, 1875-1997", NBER Working Paper No. 8459; disponível: <http://www.nber.org/papers/w8459> (acesso: 16/03/2015); Base de Dados em Excel: "Import Duties over Imports, 35 countries, 1865-1950, 2001".

DE BROGLIE, G. Le XIXe Siècle: l'éclat et le déclin de la France. Paris: Perrin, 1995. IHGB, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Dicionário Histórico, Geográfico e Ethnográfico do Brasil (Commemorativo do Primeiro Centenário da Independência). Introdução Geral, primeiro volume (Brasil). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922. ISAACS, Asher. International trade: Tariff and Commercial Policies. Chicago: Richard D. Irwin, 1948.

SCHULZ, J. A crise financeira da abolição: 1875-1901. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Instituto Fernand Braudel, 1996.

SILVA, G. A. "La Reforma Aduanera en Brasil". In: Macario, S. et ali. Hacia uma Tarifa Externa Común en América Latina. Buenos Aires: BID-Intal, 1969, p. 215-255.

TAUSSIG, F. W. The Tariff History of the U.S.A. New York: Capricorn, 1964.

THORTON, M.; EKELUND JR., R. B. Tariffs, Blockade and Inflation. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 2004.

VERDIER, Daniel. Democracy and International Trade: Britain, France and the United States, 1860-1990. Princeton: Princeton University Press, 1994.

