

O protecçãoismo em Portugal (1842-1913): um caso mal sucedido de industrialização «concorrencial»**

I. INTRODUÇÃO

A política aduaneira portuguesa do período compreendido entre 1842 e 1913 é geralmente dividida na nossa historiografia em três fases distintas, marcadas pelas pautas de 1852 e 1892. A primeira destas pautas, publicada com a assinatura de Fontes Pereira de Melo, teria alterado a política comercial portuguesa instaurada em 1837 no Governo de Passos Manuel; a segunda, promulgada no rescaldo da crise financeira de 91, é apontada como responsável pelo regresso ao sistema proteccionista¹. Como se procurará demonstrar com o presente artigo, esta interpretação das sucessivas modificações da política pautal portuguesa, no período que nos propomos aqui estudar, não é exacta. As origens deste equívoco estão associadas ao facto de a análise do regime aduaneiro português se ter baseado essencialmente na interpretação daquilo que os discursos políticos, do governo ou da oposição, faziam chegar à opinião pública.

Neste trabalho vamo-nos centrar no estudo da evolução dos direitos efectivamente cobrados nas alfândegas, considerando o seu valor relativamente ao das importações. Esta abordagem é, quanto a nós, a mais correcta, sendo que as pautas estabeleciam direitos *específicos*, em função do peso ou do volume das mercadorias, e não *ad valorem*, isto é, em função do seu preço. Para definir o regime aduaneiro interessa determinar qual a parte do preço interno do produto importado que se deve aos impostos

* Instituto de Ciências Sociais

** Este artigo beneficiou significativamente de conversas mantidas com Jaime Reis, David Justino, Fátima Bonifácio e Rui Ramos, assim como da sua paciente leitura de versões anteriores. A estes historiadores aqui deixo expressos os meus agradecimentos. As deficiências não ultrapassadas são evidentemente da responsabilidade do autor.

¹ Os principais trabalhos que estudam o regime aduaneiro português são ainda os livros de M. Halpern Pereira, *Livre-Câmbio e Desenvolvimento Económico. Portugal na Segunda Metade do Século XIX*, Lisboa, Sá da Costa, 1983 (1.ª ed.: 1971), e de Sandro Sideri, *Comércio e Poder. Colonialismo Informal nas Relações Anglo-Portuguesas*, Lisboa, Cosmos, 1978 (1.ª ed.: 1970), sendo os responsáveis pela divulgação desta perspectiva nos tempos recentes. Para uma interpretação diferente ver Jaime Reis, «O atraso económico português em perspectiva histórica (1860-1913)», in *Análise Social*, vol. xx, n.º 80, 1984, pp. 12-13; e David Justino, *A Formação do Espaço Económico Nacional, Portugal 1810-1913*, dissertação de doutoramento apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 1986, pp. 169-178. Em relação à política aduaneira de meados do século passado ver também a nova perspectiva apresentada em Fátima Bonifácio, «1834-42: a Inglaterra perante a evolução política portuguesa (hipóteses para a revisão de versões correntes)», in *Análise Social*, vol. xx, n.º 83, pp. 467-88.

pagos nas alfândegas, e não qual o valor absoluto da tarifa que se lhe aplica. Com o sistema de direitos específicos introduzido em 1837, o discurso livre-cambista que os nossos historiadores políticos nos deram a conhecer podia estar associado a práticas de política aduaneira de sinal oposto. Para tal bastava que as reduções dos direitos pautais *específicos* não fossem suficientes para compensar a descida dos preços internacionais das importações.

As alterações introduzidas pelas pautas de 1852 e 1892, certamente as que maior debate público provocaram e, por isso, as mais famosas, não tiveram o alcance que lhes tem sido imputado, porque se inseriram em contextos de evolução dos preços internacionais que contrariaram os seus efeitos, circunstância a que os seus mentores foram certamente sensíveis. Entre 1837 e 1852, os preços internacionais caíram consideravelmente², levando a que os direitos introduzidos naquele ano, e agravados em alguns casos em 1841, se tivessem tornado excessivamente pesados à data da publicação da pauta que teria marcado o início de uma «decidida política de livre-câmbio» em Portugal. Assim, foi possível proceder a reduções nas tarifas pautais sem que isso implicasse uma alteração na política alfandegária nacional. Quarenta anos depois estava-se numa situação inversa, uma vez que, com o abandono do sistema monetário do padrão-ouro e com as alterações sofridas na conjuntura internacional, os preços das importações no nosso país começaram a subir³. Agora os direitos estabelecidos nas pautas podiam sofrer agravamentos sem que isso viesse a significar aumentos de protecção. A pauta de 1892 não representou certamente um regresso ao protecçãoismo, mas tão-só uma medida económica (e também largamente política) tendente a manter o *status quo* no sistema aduaneiro nacional. Em 1837, os direitos deixaram de ser na proporção média de 15% sobre o valor dos artigos de importação: desde então, Portugal «abraçou» o protecçãoismo, não o largando até pelo menos às vésperas da guerra de 1914-18.

As nossas conclusões acerca da política pautal portuguesa levam-nos a refutar as teses que a tomaram como um veículo de reforço — ou mesmo como a principal causa — da especialização da economia em produtos agrícolas para exportação, entre 1852 e 1892, e da expansão industrial em consequência da suposta introdução de um regime proteccionista neste último ano. Sem negarmos a evidência daquela especialização produtiva, patente, aliás, no padrão de trocas internacionais, a nossa interpretação dos efeitos da política pautal terá de ser substancialmente diferente, uma vez que concluímos pela perpetuação do regime proteccionista iniciado com as reformas pautais de 1835-37⁴. O regime proteccionista seguido no nosso país terá imprimido, quanto a nós, uma determinada configuração à estrutura produtiva da economia nacional, a qual terá sido responsável por uma certa limitação no crescimento sustentado e a prazo do produto nacional. Depois de sete décadas de protecçãoismo, a indústria portuguesa caracterizava-se, no início do nosso século, por uma estrutura que a fazia entrar

² Ver, relativamente aos casos do comércio externo britânico e espanhol, A. H. Imlah, *Economic Elements in the Pax Britannica*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1958, pp. 95-96, e Leandro Prados de la Escosura, «Comercio Exterior y Crecimiento Económico en España, 1826-1913: Tendencias a Largo Plazo», in *Estudios de Historia Económica*, n.º 7, Madrid, 1982, p. 160.

³ Ver, adiante, gráfico II.

⁴ Para uma perspectiva semelhante, confrontar com os trabalhos já citados de David Justino e Jaime Reis.

em *concorrência* directa com as bem apetrechadas e bem ambientadas indústrias dos países mais desenvolvidos.

As razões destes efeitos destorcedores do regime aduaneiro prendem-se com factores inerentes à sua própria edificação, a saber, as necessidades financeiras do Estado e a acção de determinados grupos de pressão sobre a política pautal. Estes aspectos serão abordados na parte III deste artigo; antes disso, porém, mostraremos na parte II a evolução dos direitos *ad valorem* entre 1842 e 1913, enquanto na parte IV se tratará do estudo dos efeitos do protecçãoismo no crescimento e na estrutura da economia portuguesa.

II. EVOLUÇÃO DO PROTECCIONISMO ALFANDEGÁRIO

O nosso estudo do regime aduaneiro português baseou-se, como já referimos, na análise da evolução dos direitos médios *ad valorem*, ou seja, do quociente entre o valor dos direitos e o valor das importações, dados pelas estatísticas do comércio externo. No gráfico I podemos observar três grandes fases na evolução daqueles direitos entre 1842, primeiro ano de que dispomos informação, e as vésperas da guerra de 1914-18. À primeira fase, de tendência pouco definida, entre 1842 e 1868, segue-se um período de aumento considerável dos direitos médios e, por fim, entre 1895 e 1913, uma outra fase em que estes baixaram. A evolução dos direitos médios representada no referido gráfico pode ser explicada fundamentalmente pela variação na composição das importações e pela evolução dos seus preços internacionais.

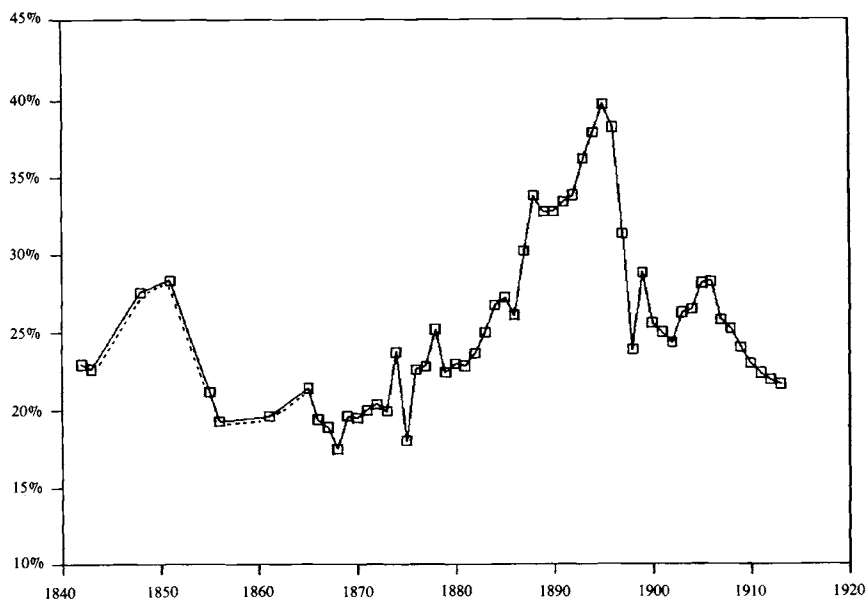
De facto, entre os anos de 1852 e 1856, a entrada livre de grandes quantidades de cereais alterou a composição das importações, aumentando a proporção de artigos com menor carga fiscal e fazendo com que baixasse o índice médio das tarifas cobradas nas alfândegas. Do mesmo modo, parte da descida dos direitos médios registada a partir de 1895 deveu-se ao aumento substancial das importações de matérias-primas, às quais eram cobrados direitos bastante inferiores à média. Para expurgar a influência das variações da composição das importações no nosso indicador do nível médio de protecção é preciso calcular os direitos *ad valorem* com uma base fixa em determinado ano. Dado que o período em análise é relativamente longo, calculámos um índice dos direitos médios com base em diferentes anos⁵, de modo a entrar em linha de conta com as alterações da estrutura das importações (ver quadro n.º 1). O que pode parecer surpreendente à luz da tese que defende a existência de comércio livre em Portugal entre 1852 e 1892 é que os direitos aduaneiros médios dos anos representados no quadro n.º 1 são sempre iguais ou superiores aos de 1843, quando ainda vigorava a pauta de 1841, cujo nível de protecção se assemelhava ao da pauta de 1837⁶. Esta última, como se sabe, é considerada como a pri-

⁵ Os anos dos quadros n.ºs 1 e 4 a 7 foram seleccionados de modo a ter em conta as principais alterações tarifárias (ver apêndice 2).

⁶ A comparação da incidência dos direitos destas duas pautas, assim como da pauta de 1837, relativamente à situação anterior, é parte das investigações que Fátima Bonifácio, a quem devo esta informação, tem actualmente em curso.

Evolução dos direitos médios de importação (1842-1913)

[GRÁFICO I]

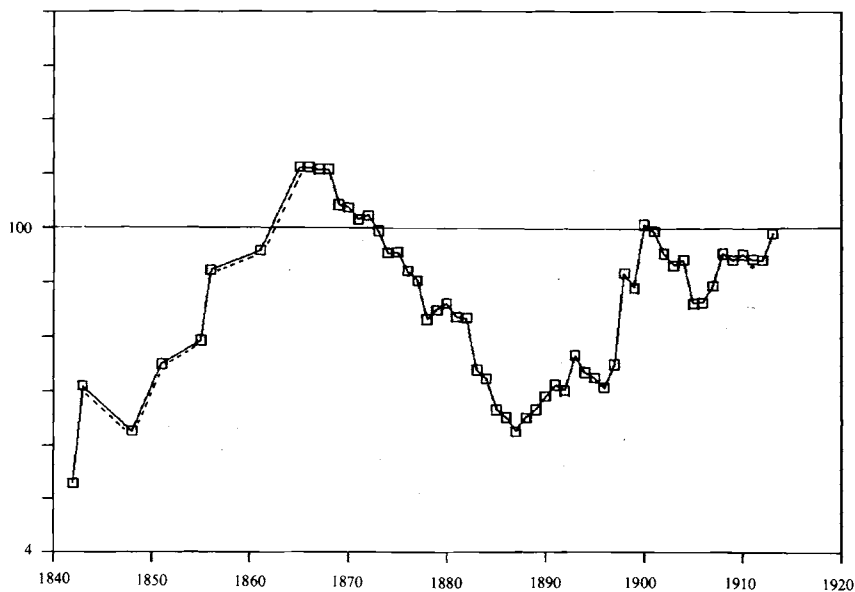


Fonte: coluna (6) do quadro do apêndice 1.

Evolução do índice de preços das importações (1842-1913)

[GRÁFICO II]

1900 = 100



Fonte: calculado a partir de Pedro Lains, «Exportações portuguesas, 1850-1913: a tese da dependência revistada», in *Análise Social*, n.º 91, pp. 413-414.

meira tentativa moderna de instauração do protecçionismo alfandegário em Portugal. Neste mesmo quadro podemos observar também o facto de os direitos médios não terem aumentado em 1892, ao contrário do que é comum afirmar.

Temos de concluir, atendendo a estes resultados, que não é correcto caracterizar-se o regime aduaneiro português de livre-cambista entre 1852 e 1892 e que o período que se seguiu à promulgação da pauta deste último ano não se diferencia pelos seus níveis de protecção. Dado que os direitos em Portugal eram específicos, isto é, determinados em função do peso das mercadorias importadas, a evolução dos preços internacionais destas mercadorias determinava de forma considerável a incidência da tributação alfandegária, tal como a definimos aqui. Num período de baixa de preços, a uma política pautal supostamente livre-cambista podia corresponder uma

Taxa ponderada de direitos médios *ad valorem* (percentagem)

[QUADRO N.º 1]

Anos	Anos-base						
	Corrente	1851	1865	1873	1886	1897	1913
A — DIREITOS TOTAIS							
1843	24,1	23,5	25,8	22,7			
1851	29,4	29,4	30,4	26,9	23,2		
1856	20,3	23,6	24,9	21,5	17,3	14,7	
1865	30,4	24,8	30,4	25,7	22,3	18,9	18,5
1873	27,2	26,5	32,6	27,2	22,1	18,8	17,2
1886	35,4	39,1	52,4	43,3	35,4	31,6	27,0
1890		42,9	43,1	38,7	35,0	34,2	30,3
1897			43,9	40,0	34,2	31,9	27,8
1905				37,0	32,6	31,1	26,9
1913					27,1	25,8	22,1
B — EXCLUINDO CEREAIS, TABACO E AÇÚCAR							
1843	21,6	20,7	19,9	18,4			
1851	25,4	25,4	24,0	22,0	20,4		
1856	18,8	20,4	18,6	16,8	14,8	12,9	
1865	19,9	20,2	19,9	18,2	17,5	15,3	15,6
1873	17,8	20,7	19,6	17,8	16,1	14,4	13,5
1886	20,7	27,0	25,1	24,3	20,7	19,6	16,6
1890		32,6	31,2	29,6	26,6	25,1	22,9
1897			33,4	31,8	28,0	25,2	22,4
1905				28,9	25,2	22,8	20,1
1913					21,8	19,9	17,2

Nota — Taxas ponderadas pelo valor relativo das importações discriminadas no quadro n.º 5 em cada ano-base indicado.

Fontes: *Estatísticas do Comércio Externo* e quadro n.º 5.

política protecçionista *de facto*, bastando para tal que as reduções nos direitos pautais não fossem suficientes para contrariar a evolução negativa dos preços. Assim, foi possível, por exemplo, o aumento da taxa média de direitos entre 1867 e 1887 (de 25,7% para 40,7%), apesar do desagravamento das tarifas decorrentes do tratado comercial assinado com a França em 1866, aplicado universalmente em 1876 e reconfirmado em 1882. Se voltarmos ao gráfico 1, podemos confirmar a contradição entre a prática dos direitos e as interpretações tradicionais da política pautal portuguesa.

Entre 1856 e 1888, período geralmente tido como de instauração «decidida» do livre-câmbio, os direitos médios subiram paulatinamente; a partir de 1895, depois de um período de tendência indefinida, e promulgada a pauta de 1892, iniciou-se uma fase que foi tudo menos de agravamento da carga fiscal das importações.

A comparação da evolução dos direitos médios com a evolução dos preços das importações (ver gráficos I e II) permite observar até que ponto estes determinaram o regime aduaneiro seguido em Portugal. Em face disto, pode questionar-se a validade do índice escolhido para a caracterização da política pautal, na medida em que não seria representativo por depender, *in extremis*, dos preços das mercadorias importadas. Seria preferível, então, estabelecer um indicador independente dos preços? A resposta a esta questão é claramente negativa: o que nos interessa saber para caracterizar o regime aduaneiro é a amplitude (e a evolução) do diferencial entre os preços de cada produto importado, antes e depois de ser despachado pelas alfândegas nacionais. Aliás, este parece ter sido o tipo de raciocínio de quem se ocupava destas questões de política pautal. No rescaldo da publicação da pauta de 1852 escrevia Fontes Pereira de Melo:

«Por uma fatalidade deplorável, os cálculos exagerados dos preços sobre os quais assentam as nossas pautas, e o aumento sucessivo dos nossos direitos de alfândegas, quase nos têm excluído dos benefícios que resultam da baixa de preços de que gozam os outros povos.»⁷

Quando afirmamos, em face da evidência, que não é correcto concluir-se pela via livre-cambista da política aduaneira seguida em Portugal na segunda metade do século XIX, não pretendemos negar que as condições da produção nacional tenham piorado, em função da concorrência externa. Com efeito, entre 1865 e 1886, o índice dos preços das importações portuguesas, acrescido de direitos, desceu de um valor de 145,1 para 94,8 (1900 = 100)⁸. No entanto, para contrariar esta tendência, os direitos em Portugal teriam de aumentar de forma absurda: por exemplo, a manutenção dos preços das importações, em 1886, ao nível do que tinham sido vinte anos antes implicaria um nível *médio* de direitos de 107%, o que poderia significar a vulgarização de taxas de protecção da ordem dos 200% ou 300%. É certo que a economia portuguesa ficou mais exposta à concorrência externa no período de 1865-86, mas isso não invalida que o protecçãoismo alfandegário se tenha mantido. A protecção alfandegária tem de ser definida em relação aos preços internacionais, e não em relação a um determinado nível de preços internos das importações alguma vez existente. Esta é a perspectiva que faz mais sentido, tanto mais que a descida dos preços internacionais foi geral, incidindo não só nos produtos finais, como nas matérias-primas utilizadas pelas indústrias. Por outro lado, admitir a necessidade de Portugal manter os preços das importações, acrescidos de direitos, ao nível dos anos 1860, por hipótese, seria admitir a formação de uma autarcia incompatível com a reduzida dimensão da economia portuguesa.

⁷ Citado no *Relatório dos Trabalhos Desempenhados nos Anos de 1876 e 1877*, Conselho-Geral das Alfândegas, Lisboa, Imprensa Nacional, 1879, p. 125.

⁸ O índice de preços das importações foi calculado a partir dos valores publicados em Pedro Lains, «Exportações portuguesas, 1850-1913: a tese da dependência revisitada», in *Análise Social*, vol. xxii, n.º 91, pp. 413-414.

Algumas comparações com o que se passava em outros países confirmam o carácter proteccionista do regime aduaneiro português. Por exemplo, os direitos sobre as nossas importações de algodão em fio e de manufacturas de algodão e de lã, em 1875 e 1895, eram apenas ultrapassados,

**Direitos médios sobre exportações
de produtos industriais do Reino Unido (1902)**

[QUADRO N.º 2]

Rússia	131%	Grécia	19%
EUA	73%	Dinamarca	18%
Espanha	56%	Canadá	17%
Portugal	56%	Roménia	14%
Áustria-Hungria ..	35%	Bélgica	13%
França	34%	Noruega	12%
Argentina	28%	Turquia	8%
Itália	27%	Suiça	7%
Alemanha	25%	Austrália	6%
Suécia	23%	Holanda	3%

Nota — Rectificaram-se as taxas para Espanha e Portugal, atendendo a que, na fonte, os cálculos se fizeram a partir de taxas de câmbio ao par, e não correntes.

Fonte: «The comparative incidence of foreign and colonial import tariffs of the principal classes of manufactures exported from the United Kingdom», in *British Parliamentary Papers*, vol. LXXXIV, 1905. p. 354.

na Europa, pelos direitos sobre as manufacturas de algodão em Espanha e na Rússia no ano de 1895⁹. Por outro lado, uma comissão britânica, encarregada de estudar o nível de protecção nos principais mercados clientes da Grã-Bretanha, publicou uma lista dos níveis de protecção, referente a 1902 (ano em que os direitos médios portugueses se encontravam a um nível relativamente baixo), na qual Portugal aparece como um dos países mais proteccionistas, apenas se distanciando da Rússia e da gigantesca economia norte-americana, encontrando-se ao par com a atrasada, mas também vasta, economia espanhola (ver quadro n.º 2). Os resultados destas comparações são tanto mais significativos quanto se reconhece que quanto menor a dimensão económica de um país, menores são as possibilidades de sucesso de um sistema alfandegário proteccionista, dado que mais depressa se esgota a capacidade de absorção do mercado (nacional) protegido, ao mesmo tempo que é inevitavelmente maior a necessidade de importar, atendendo à menor diversificação de recursos internos. Mesmo o pioneiro das teorias proteccionistas na Europa moderna, Friedrich List, tinha plena consciência deste facto ao propor o seu «sistema nacional de economia política» para uma Alemanha alargada, e não para os diversos estados existentes à data da publicação do seu famoso livro (1841)¹⁰.

⁹ Paul Bairoch, *Commerce Extérieur et Développement Économique de l'Europe au XIX^e Siècle*, Paris, Mouton, 1976, pp. 48 e 53.

¹⁰ Ver excertos dos escritos deste autor publicados por L. Franz Scheidl e J. Lourenço Roque, *A Industrialização no Século XIX. O Caso Alemão*, Porto, Paisagem Editora, 1985, pp. 128-135.

III. NOS BASTIDORES DO PROTECCIONISMO: FINANÇAS PÚBLICAS E GRUPOS DE PRESSÃO

Em Portugal, à semelhança do que acontecia na generalidade dos países europeus, as receitas provenientes das alfândegas constituíam a principal rubrica do activo do Orçamento do Estado (ver quadro n.º 3). Por ser uma actividade económica concentrada em determinados pontos do território, o comércio externo constituía uma base de tributação acessível e de fácil controlo. Sendo grande a dispersão dos rendimentos das pessoas e empresas, a sua tributação implica uma organização fiscal só ao alcance de Estados relativamente desenvolvidos política, social e economicamente. Assim se compreende que, ainda nos princípios do nosso século, apenas cinco países dispusessem de um sistema de tributação dos rendimentos de algum modo comparável ao que conhecemos nos nossos dias¹¹.

Estrutura das receitas orçamentais portuguesas (percentagem das receitas efectivas)

[QUADRO N.º 3]

Anos	Receitas fiscais	Impostos indirectos	Direitos de importação	Receitas de tabaco
1851/2-1855/6	88,2	58,8	35,7	12,6
1856/7-1860/1	82,0	53,3	33,6	10,2
1861/2-1865/6	92,1	61,3	36,3	12,3
1866/7-1870/1	92,3	54,2	29,1	12,6
1871/2-1875/6	88,4	53,5	28,5	10,0
1876/7-1880/1	88,3	54,9	29,8	10,7
1881/2-1885/6	88,8	54,8	28,3	10,6
1886/7-1890/1	88,4	57,5	33,4	10,0
1891/2-1895/6	89,7	52,7	31,1	10,4
1896/7-1900/1	88,7	49,6	27,7	9,2
1901/2-1905/6	87,5	48,9	28,4	8,4
1906/7-1910/1	78,6	44,7	24,1	9,7
1911/2-1913/4	78,9	35,3	24,8	9,4

Fonte: Maria Eugénia Mata, *As Finanças Públicas Portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*, dissertação de doutoramento apresentada no Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa, 1985, pp. 64, 65 e 71.

Sendo as receitas alfandegárias tão importantes para o Orçamento do Estado português, não podemos deixar de considerar a sua dimensão fiscal. Para tal, teremos de procurar distinguir, de entre os principais direitos cobrados à importação, aqueles que tinham por finalidade a angariação de receitas para o fisco. Como facilmente se demonstra, o nível total de receitas é tanto maior quanto menor for a capacidade de substituição das importações por parte dos agentes económicos¹². Por conseguinte, quanto maiores forem as necessidades do orçamento, maior será a incidência fiscal em produtos de procura e oferta internas inelásticas. O quadro n.º 4 reúne os artigos de grande importação; de consumo dificilmente substituível e

¹¹ Isto é, a Suécia (cujo regime data de 1861), a Itália (1890), a Alemanha (1891), a Holanda (1892) e o Império Austro-Húngaro (1896). Em França, o imposto sobre o rendimento foi instaurado entre 1914 e 1917; em Portugal, entre 1922 e 1929.

¹² Ver, por exemplo, David Greenaway, «The Foreign Trade Sector as a Source of Government Revenue», in Peter Mander (ed.), *Case Studies in Public Sector Economics*, Londres, Heinemann Educational Books, 1982, pp. 122-124.

que não podiam ser fornecidos pela produção nacional¹³. A medida do carácter orçamental do regime aduaneiro português pode ser dada pelo facto de cerca de metade das receitas cobradas terem uma função orçamental, e não de protecção à produção nacional. Esta proporção seria ainda maior se juntássemos ao conjunto destes artigos alguns produtos manufacturados de produção interna praticamente inexistente, e assim continuando apesar dos sucessivos aumentos de direitos ditos protectores.

Direitos dos principais bens de consumo importados (percentagem dos direitos totais)

[QUADRO N.º 4]

Anos	Bacalhau	Açúcar	Café + chá	Petróleo para iluminação	Tabaco	Cereais	Total
1843	6,6	10,9	3,8	0,0	6,0	0,1	27,4
1851	11,5	18,6	4,5	0,0	3,5	0,6	38,7
1856	10,9	21,6	3,2	0,0	4,9	1,5	42,1
1865	5,4	16,0	2,0	0,2	29,6	2,4	55,6
1873	6,3	16,0	2,8	1,8	26,6	1,0	56,5
1886	5,7	16,5	2,9	3,6	26,4	10,1	65,2
1890	5,5	20,9	3,1	5,1	1,5	11,6	47,7
1897	6,6	23,6	3,8	7,4	1,7	12,1	55,2
1905	4,7	20,1	3,7	5,1	1,5	15,8	50,9
1913	5,7	17,8	3,1	5,1	1,9	16,1	49,7

Fontes: *Estatísticas do Comércio Externo*.

Passemos agora à análise da evolução dos direitos alfandegários dirigidos em concreto à defesa da produção interna. No quadro n.º 5 podem ver-se os direitos aduaneiros mais importantes para uma série de anos escolhidos em função das alterações pautais mais significativas¹⁴. Agrupámos a informação deste quadro segundo o tipo de consumo a que as importações se destinam: produtos alimentares, matérias-primas, produtos intermédios para uso industrial e produtos manufacturados para consumo final.

Num sistema proteccionista consistente, o grau de incidência das tarifas é definido pelo tipo de utilização dos produtos importados. Assim, as matérias-primas pagam direitos baixos para não onerar as indústrias que as

¹³ Os direitos sobre os cereais tinham uma finalidade predominantemente fiscal, como adiante será referido com maior detalhe. Quanto ao tabaco e ao açúcar, a sua substituição por produção nacional foi impedida por mecanismos legais, de modo a não pôr em perigo as receitas fiscais. Durante o período em que vigorou o regime livre para a indústria do tabaco e as suas receitas eram cobradas nas alfândegas (1865-88), a cultura desta planta foi proibida (com a excepção de certas áreas na região do Douro, a partir de 1886 e só a título experimental). Para segurar as receitas do açúcar, o Estado proibiu também a instalação de fábricas transformadoras de beterraba sacarina em todo o continente. Ver em relação a estes dois casos Raul Esteves dos Santos, *Os Tabacos. Sua Influência na Vida da Nação*, Lisboa, Seara Nova, 1974, pp. 199-203, e Ezequiel de Campos, *A Conservação da Riqueza Nacional*, Porto, ed. do autor, 1913, pp. 410-425.

Para avaliar globalmente os efeitos económicos do regime aduaneiro, é preciso ter em conta a influência daquelas disposições legais que possivelmente impediram a divulgação das culturas do tabaco e da beterraba, para as quais Portugal era tido como dotado (o que é comprovado pelo facto de, nos nossos dias, a sua produtividade ser, anormalmente, de nível europeu). À semelhança do que aconteceu em outros países da Europa, aquelas culturas podiam ter trazido benefícios consideráveis ao sector agrícola nacional, por serem culturas muito rendáveis, com mercados garantidos e, no caso da beterraba, fertilizantes dos solos.

¹⁴ Ver apêndice 2.

Direitos alfandegários (percentagem)

[QUADRO N.º 5]

Produtos	1843	1851	1856	1865	1873	1886	1890	1897	1905	1913
I Alimentares										
Animais	11,8	13,1	5,9	2,4	2,6	0,4	7,3	6,2	0,1	0,5
Manteiga	28,2	29,5	25,3	32,4	28,7	38,0	44,7	49,1	49,4	40,0
Bacalhau	20,5	45,4	41,9	31,9	36,0	42,1	46,8	36,7	26,7	25,7
Cereais	8,4	11,1	2,4	9,1	5,6	28,3	43,3	26,1	38,1	27,8
Arroz	21,0	35,9	19,6	23,5	35,6	45,2	74,9	77,6	60,5	59,3
Açúcar	44,5	67,1	51,2	57,7	69,0	126,4	155,8	159,9	146,3	115,2
Café + chá	36,6	34,5	21,6	20,1	29,4	56,0	59,3	51,3	66,7	54,8
Tabaco	133,2	113,5	132,7	214,5	258,2	464,7	42,4	42,5	35,1	36,3
II Mat.-Primas										
Algodão em rama	5,6	3,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	1,9	1,7	1,2
Lã em rama	0,4	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	2,8	7,7	2,0
Peles	3,6	4,2	1,7	3,1	1,9	2,4	7,9	6,7	5,2	4,3
Carvão	4,4	5,3	1,3	0,0	0,0	8,3	9,4	11,2	8,5	7,7
III Intermédios										
Algodão em fio	20,8	32,5	21,5	19,2	24,3	32,6	38,2	52,5	50,5	32,8
Peles curtidas	32,0	36,9	14,6	13,3	10,7	11,9	16,3	23,7	21,0	12,2
Cimento	—	—	0,0	0,0	0,8	0,0	28,7	35,3	42,5	40,7
Produtos químicos	17,8	17,1	9,4	10,3	11,5	13,9	21,2	16,0	10,6	10,1
Madeiras	7,7	7,8	7,9	12,6	8,5	7,6	13,6	12,1	11,1	6,4
Metais	11,9	16,3	4,7	6,8	4,1	2,5	3,8	4,7	4,2	3,3
IV Manufacturados										
Algodão em obra	25,1	28,5	28,2	17,3	23,3	36,5	40,0	44,5	40,0	34,7
Lã em obra	38,0	40,3	33,7	37,5	38,5	44,7	49,2	79,4	69,8	60,2
Seda em obra	46,6	41,1	25,4	31,4	26,1	29,8	36,0	49,5	30,4	42,4
Petróleo	—	—	—	18,6	45,2	190,3	170,9	179,2	188,0	199,7
Máquinas industriais	2,0	0,8	0,7	1,4	0,9	1,1	8,6	11,0	11,5	10,6
Metais em obra	26,4	31,1	9,8	22,9	21,6	25,5	34,2	36,4	32,5	28,4
Material de caminho-de-ferro	—	—	—	0,0	0,0	1,7	3,2	8,6	5,8	7,3
Outros	15,1	19,0	13,3	24,3	16,5	15,8	24,9	21,7	20,8	15,8

Nota — A cobertura desta amostra de produtos é, em média, de 75,7% em relação ao valor total das importações e de 83,8% em relação aos direitos totais.

Fontes: Estatísticas do Comércio Externo.

Importações e direitos alfandegários por classes de produtos (contos)

[QUADRO N.º 6]

Ano	I			II			III			IV		
	Impor- tações	Direitos		Impor- tações	Direitos		Impor- tações	Direitos		Impor- tações	Direitos	
		Valor	Percent.		Valor	Percent.		Valor	Percent.		Valor	Percent.
1843	3 013	863	28,6	633	24	3,8	1 298	182	14,0	4 779	1 347	28,2
1851	3 210	1 443	45,0	769	30	3,9	1 602	258	16,1	4 044	1 244	30,8
1856	7 162	1 698	23,7	1 330	14	1,1	1 779	155	8,7	4 699	1 294	27,5
1865	7 885	2 229	28,3	1 728	14	0,8	1 915	200	10,4	6 478	1 473	22,7
1873	7 494	2 501	33,4	3 818	23	0,6	3 299	270	8,2	7 949	2 030	25,5
1886	11 383	5 134	45,1	4 638	144	3,1	3 286	276	8,4	7 354	2 177	29,6
1890	11 159	5 449	48,8	5 729	243	4,2	4 096	550	13,4	9 444	2 791	29,6
1897	14 622	6 699	45,8	6 576	339	5,2	3 965	594	15,0	5 004	2 105	42,1
1905	18 344	8 652	47,2	8 951	475	5,3	6 682	837	12,5	8 032	1 659	20,7
1913	23 927	9 608	40,2	14 365	596	4,1	10 159	779	7,7	11 467	2 971	25,9

Fontes: Estatísticas do Comércio Externo e quadro n.º 5.

utilizam, enquanto aos produtos manufacturados são cobrados direitos mais elevados, de modo a se defenderem os preços praticados pela indústria nacional. Pelo menos em termos gerais, este escalonamento da incidência tributária sobre as importações parece ter sido contemplado no sistema aduaneiro português, como se pode ver no quadro n.º 5. Mas, quando se observa mais de perto a estrutura das pautas portuguesas, a política proteccionista aparece algo confusa e indefinida. Em metade dos anos considerados no quadro que temos estado a seguir, por exemplo, os direitos do algodão em fio foram superiores aos cobrados na fase em que este é utilizado como matéria-prima, isto é, a tecelagem. Entre os muitos exemplos destas incoerências escolhemos o dado por um publicista anónimo que escrevia nos seguintes termos, referindo-se à pauta de 1871:

«Se não fosse tão insignificante a importação [de algodão em pasta], esforçar-nos-íamos por investigar o motivo que houve para de 0,5 de real, que o algodão paga em rama, se elevar a 200 réis, na pasta. E também não perguntamos porque não se criou um direito intermediário para o algodão em rama, tinto, como se estabeleceu para a lã e a seda neste estado. [...] O direito para o algodão em fio simples branco é de 200 réis por quilo, cerca de 25% do seu valor — o que nos parece demasiado, tanto mais que em qualquer dos estados [...] constitui matéria-prima para laboração das fábricas nacionais.»¹⁵

Prossegue o mesmo autor mostrando admiração pelo facto de o fio de algodão cru pagar de direitos 135 réis por quilo, ou seja, 27% do preço, enquanto o direito correspondente para o fio de seda era, segundo ele, 0,3%. Esta diferença de tratamento causa-lhe uma certa estranheza, tanto mais que «a seda é para objectos de luxo, enquanto que o algodão é para a de primeira e impreterível necessidade», acrescentando que, em Portugal, o fabrico de tecidos de seda era reduzido comparado com o de tecidos de algodão.

O nível de protecção a uma determinada indústria depende não só dos direitos pagos pelos produtos importados concorrentes do produto final, mas também dos direitos cobrados na aquisição de matérias-primas e produtos intermédios estrangeiros e da diferença entre o valor destes últimos e o valor do produto final (isto é, o valor acrescentado). Ao entrar em linha de conta com estes factores, considera-se, não a protecção nominal, mas sim o conceito conhecido por *protecção efectiva*. Para exemplificar em que medida a utilização deste conceito pode alterar a análise, estudamos no quadro n.º 7 o caso das manufacturas de algodão: aí se pode ver que, em 1897 e 1905, a tecelagem beneficiava de uma protecção efectiva relativamente pequena, apesar de os consumidores terem de pagar um preço cerca de 40% superior ao dos produtos similares que entravam a despacho nas alfândegas portuguesas. Deve-se este resultado à circunstância de os direitos *ad valorem* sobre o fio serem substancialmente superiores aos cobrados sobre os tecidos. Pode ainda notar-se, no mesmo quadro, que a protecção efectiva concedida à indústria de fiação foi sempre superior à da indústria de tecelagem, atingindo diferenças substanciais¹⁶.

¹⁵ Anónimo, *O Futuro dos Trabalhadores e da Indústria em Portugal sob a Influência das Pautas das Alfândegas*, Porto, 1879, p. 22.

¹⁶ Para uma visão diferente deste problema ver M. Halpern Pereira, «'Decadência' ou subdesenvolvimento: uma reinterpretção das suas origens no caso português», in *Análise Social*, vol. xiv, n.º 53, 1978, pp. 16-17.

Para determinar a evolução do nível do protecçionismo à produção nacional tem de se considerar a evolução dos direitos nas diferentes fases do processo produtivo. Uma observação atenta do quadro n.º 5 deixa prever que a protecção aos vários ramos industriais poderá não ter variado substancialmente com as alterações nos direitos *ad valorem*, decorrentes de variações nas tarifas ou nos preços. Com efeito, as reduções dos direitos alfandegários (sensivelmente entre 1851 e 1873 e entre 1897 e 1913) abrangem tanto produtos finais como produtos intermédios ou mesmo algumas matérias-primas. Inversamente, nos períodos de agravamento dos direitos (1843-51 e 1873-90), a protecção efectiva poderá não ter aumen-

Taxas de protecção efectiva: tecelagem e fiação de algodão

[QUADRO N.º 7]

	1886	1890	1897	1905	1913
Taxas nominais (percentagem)					
Tecidos (Tt)	36,5	40,0	44,5	40,0	34,7
Fios (Tf)	32,6	38,2	52,5	50,5	32,8
Rama (Tr)	0,0	0,0	1,9	1,7	1,2
Coefficientes <i>input-output</i>					
Tecido/fio (At)	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74
Fio/rama (Af)	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54
Taxas de protecção efectiva (percentagem)					
Tecelagem (Et)	47,6	45,1	21,7	10,1	40,1
Fiação (Ef)	70,9	83,0	111,9	107,8	69,9

$$Et = (Tt - At \times Tf) / (1 - At).$$

$$Ef = (Tf - Af \times Tr) / (1 - Af).$$

Nota — Para os problemas inerentes ao cálculo da TPE ver, entre a vasta bibliografia, Bela Bacassa, «Effective protection in developing countries», in J. N. Bhagwati *et. al.* (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth*. Amesterdão, Holanda, 1971, cap. 4. Um dos problemas que convém referir é que o uso de coeficientes *input-output* numa situação protecçionista (e não de livre-câmbio) sobrestima o valor de TPE (*op. cit.*, p. 300).

Fontes: quadro n.º 5 e J. Reis, «A produção industrial portuguesa, 1870-1914: a primeira estimativa de um índice» in *Análise Social*, vol. xxii, n.º 94, p. 911.

tado substancialmente, uma vez que o acréscimo da protecção concedida ao produto final foi contrariado, pelo menos em parte, pelo aumento de direitos sobre os *inputs* importados. À luz do conceito de protecção efectiva, os pedidos de direitos mais elevados, por parte de um grande número de industriais, tornam-se mais compreensíveis. Todavia, é preciso distinguir um regime de livre-câmbio de um regime protecçionista mal concebido, no sentido em que este implica custos económicos adicionais sem se traduzir no correspondente apoio à produção manufactureira nacional.

A ausência de uma política aduaneira protecçionista consistente permite supor que a elaboração das pautas se fez ao sabor de interesses relativamente antagónicos, sem recurso a soluções de compromisso entre os mesmos. Por certo que a edificação de um sistema protecçionista resulta sempre das pressões vindas dos vários sectores interessados na defesa dos seus negócios. No período histórico aqui abordado, o Estado tendia a desempenhar apenas um papel mediador, tendo como única preocupação evidente, como vimos, a angariação de receitas para governar as precárias contas públicas. No quadro do jogo entre os diferentes grupos de pressão, a protecção aduaneira conseguida varia proporcionalmente com a força

dos grupos envolvidos, que, por sua vez, depende, entre outras coisas, da capacidade de concentração de esforços com determinados objectivos. Quanto mais dispersos os consumidores de determinado produto, maiores as dificuldades de reivindicação junto das autoridades centrais, dado que os custos de organização e concertação das acções tendem a ser maiores¹⁷. Assim, os consumidores de produtos finais encontram-se geralmente numa posição menos vantajosa para pressionar sobre a política pautal que os consumidores de bens intermédios, isto é, os industriais¹⁸. O grau de coesão destes últimos é certamente superior, não só porque são em menor número e, portanto, mais facilmente se entendem entre si, mas também porque têm maior capacidade económica para argumentar junto das autoridades. Entre muitos outros autores, Anselmo de Andrade defende a opinião de que a capacidade de intervenção directa dos grupos interessados moldou em grande medida o regime aduaneiro português:

«Fora dos habituais recursos, e ainda desaproveitados ou prejudicados uns e timidamente explorados outros, esgotada a costumada matéria colectável, e portanto insusceptível de maior elasticidade quase todos os impostos directos, só ficam para os nossos estadistas, que não querem governar por novos processos, os impostos de consumo, fiscalmente preferidos *por causa da variedade que revestem e de maior insensibilidade do contribuinte na sua aplicação.*»¹⁹

O nosso conhecimento sobre o tipo de relações existente entre os grupos políticos dirigentes e os grupos económicos não é suficiente de modo a permitir maior precisão na análise acima tentada. Contudo, se estabelecermos uma medida da força de determinados grupos de pressão, parece-nos legítimo relacioná-la com o correspondente nível de protecção. O acesso às instâncias responsáveis pela política pautal é tanto mais fácil quanto maiores os recursos financeiros e a mobilidade dos industriais interessados. Estas características estão associadas às indústrias com maior poder económico, o que é o mesmo que dizer, no caso português, aquelas que tinham um elevado nível de concentração, medido pelo número médio de operários nas maiores unidades do ramo. Sendo assim, aquele nível de concentração serve de indicador da capacidade de pressão de cada ramo industrial.

No quadro n.º 8 nota-se a existência de uma relação directa entre a nossa medida de força de pressão e o nível médio das tarifas relativas aos mais importantes ramos industriais de finais do século. Esta relação seria

¹⁷ Segundo Bennett D. Baack e Edward J. Ray, «The Political Economy of Tariff Policy: A Case Study of the United States», in *Explorations in Economic History*, vol. XX, 1983, pp. 77, 83 e 86, o nível de protecção industrial norte-americano foi determinado pela posição dos produtos no mercado (bens de consumo *versus* matérias-primas, por exemplo) e pela dinâmica do crescimento industrial, factores que, segundo eles, estão associados à capacidade de pressão junto das autoridades.

¹⁸ Relativamente aos operários, os patrões tinham também maiores facilidades em obter respostas favoráveis da parte dos governos. M. Filomena Mónica, no seu livro *Artesãos e Operários*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1986, p. 210, referindo-se às negociações para a pauta de 1892, conclui: «Os trabalhadores [industriais] [...] vezes sem conta disseram ao Estado que não percebiam a razão por que estes lhes diziam não poder intervir quando se tratava de regulamentar a introdução de máquinas ou o número de aprendizes, mas o fazia calmamente quando pedidos semelhantes na sua natureza antiliberal [v. g., política pautal] lhes eram feitos pelo patrão.»

¹⁹ Anselmo de Andrade, *Portugal Económico*, Lisboa, Tip. Manuel Gomes, 1902, p. 486 (sublinhados nossos).

ainda mais evidente se aumentássemos o nível de desagregação: dentro da indústria algodoeira, por exemplo, a maior protecção concedida aos fios (que, quando correctamente avaliada pela taxa de protecção efectiva, era substancial) associa-se ao facto de a fiação ser uma indústria mais concentrada que a tecelagem.

Em conclusão, a política pautal portuguesa do período compreendido entre 1842 e a primeira guerra mundial deve ser entendida, quanto a nós, como resultando em larga medida do entendimento entre os grupos com maior capacidade para reivindicar favores e os interesses próprios de um governo que tinha nas alfândegas a principal fonte de receitas.

Protecção e poder de pressão

[QUADRO N.º 8]

Ramos industriais	Número médio de trabalhadores por fábrica (1891)		Direitos <i>ad valorem</i> (1894-97)
	5 maiores	10 maiores	
Algodões	669	445	48,4%
Lanifícios	457	336	81,5%
Artigos de metal	227	152	38,8%
Papel	156	84	29,7%
Cerâmica	119	81	37,8%
Vidros	118	?	43,8%
Produtos químicos	56	?	14,6%
Curtnmes	27	20	24,3%

Nota — O total de operários das 10 maiores fábricas ascende a cerca de 15% da população operária.

Fontes: *Inquérito Industrial de 1890*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1891; *Estatísticas do Comércio Externo*.

IV. EFEITOS DO PROTECCIONISMO NA ESTRUTURA DA ECONOMIA

Os únicos produtos agrícolas de que havia produção nacional significativa contemplados na política aduaneira (e mesmo assim com um grande interregno entre 1865 e 1889) eram os cereais, ou, melhor dizendo, o trigo. A verdadeira protecção cerealífera, no entanto, não se fazia por intermédio das alfândegas, pois dependia essencialmente da fixação de preços internos mínimos, associada à obrigatoriedade da sua aquisição por parte dos moageiros, como condição para importarem trigo. Para o regime de protecção à cerealicultura nacional, instaurado em 1889 e reforçado dez anos depois pela célebre «Lei da Fome», de Elvino de Brito, as tarifas alfandegárias serviam sobretudo para fornecer receitas ao Estado²⁰. Apesar de a protecção cerealífera propriamente dita pouco ter que ver, no caso português, com a política pautal, gostaríamos de dizer algo mais sobre o assunto, porque, quanto a nós, ajudará a estabelecer algumas conclusões já esboçadas na secção anterior.

Segundo se pode ver no quadro n.º 9, o crescimento da produção de cereais foi mais intenso no período em que beneficiou de protecção (sensi-

²⁰ Ver Jaime Reis, «A 'Lei da Fome': as origens do protecctionismo cerealífero (1889-1914)», in *Análise Social*, vol. xv, n.º 60, 1979, pp. 747-748.

velmente desde 1885) do que no período imediatamente anterior, de comércio livre. No entanto, é importante notar que a produção de cereais não cresceu mais rapidamente que a produção de vinhos e de produtos animais (que, no conjunto, constituíam o grosso da produção agrícola bruta em Portugal) nos anos compreendidos entre 1846 e 1912; além disso, o maior crescimento da produção cerealífera não foi correspondido pelo produto agrícola total, em virtude das contracções registadas nas taxas de crescimento dos outros dois sectores, as quais podem ser associadas à expansão dos cereais.

A protecção à produção de trigo, conseguida essencialmente pela agricultura latifundiária do Sul, não parece ter sido consequência de uma crise particularmente séria da agricultura alentejana, ou de uma particular aptidão da região para a produção daquele cereal, mas sim à circunstância de ter sido confirmada pelo «lobby alentejano» como aquela que reunia maiores possibilidades de sucesso junto das autoridades económicas, uma vez que ia ao encontro das suas urgentes necessidades orçamentais²¹. Deste modo, as outras produções em que o Alentejo se ocupava parecem ter sido preteridas por critérios estranhos à economia da agricultura desta região. Esta interpretação leva-nos a concluir, mais uma vez, que os interesses dos grupos de pressão, conjugados com os interesses fiscais do Governo, dominaram os acontecimentos. Não foi por acaso que o ramo da agricultura nacional que mais atenções recebeu do poder central se caracterizava por uma relativa concentração — não sendo um sector disperso como o vinícola, o frutícola ou de produção animal²² — e que, de entre os produtos alimentares importados, os cereais tinham um grande consumo, não integralmente satisfeito pela produção nacional, como se prova pelas estatísticas do comércio, constituindo um bom alvo para as finanças públicas.

Assim, a protecção aos cereais terá levado à canalização de alguns dos escassos recursos da agricultura nacional para um campo para que não

Taxas de crescimento do produto agrícola (médias anuais: percentagem)

[QUADRO N.º 9]

Período	Cereais	Vinhos	Produtos animais	Total
1846-1852	0,9	3,1	0,2	1,4
1852-1870	0,1	-1,3	0,5	0,3
1870-1885	-0,4	3,1	1,4	1,4
1885-1903	2,0	1,4	1,0	1,4
1903-1912	-0,5	-1,9	0,2	-0,8
1846-1885	0,1	1,0	0,8	0,6
1885-1912	1,2	0,3	0,7	0,7
1846-1912	0,5	0,7	0,7	0,7

Nota — Os anos referem-se ao centro de médias trianuais.

Fonte: Pedro Lains, *Índice de Produção Agrícola em Portugal, 1845-1913* (mimeo).

²¹ Jaime Reis, «A 'Lei da Fome' [...]», pp. 769-771.

²² Os problemas levantados pela dispersão destes sectores só vieram a ser resolvidos provavelmente com o movimento cooperativo das décadas de 40 e 50 do nosso século. Relativamente ao poder político dos produtores alentejanos ver Jaime Reis, «A 'lei da fome' [...]», pp. 762-763.

seria particularmente dotada. Esta opinião é muito vulgar nas obras de autores que se debruçaram sobre a famosa «questão cerealífera» levantada pelo protecționismo, embora de modo algum fosse consenso geral. Para Oliveira Salazar, por exemplo, na esteira de Oliveira Martins e de Ezequiel de Campos, Portugal vivia «agarrado à miséria da cultura de cereais», em vez de se preocupar com a exploração de outros recursos²³. Numa monografia sobre o concelho da Vidigueira, a cerealicultura é também apontada como uma forma pouco adequada para a *expansão* da produção agrícola alentejana, porque os solos ainda disponíveis eram pouco convenientes. O aumento da produção de trigo na região levou à redução da área das charnecas, ao encurtamento dos pousios e ao aumento do número de seareiros, sendo estas alterações adversas à conveniente exploração de gado bovino, factor produtivo fundamental na economia agrária do século passado. Os bois de trabalho foram paulatinamente substituídos por muares e asininos, característicos de uma agricultura «apressada, exaustiva da fertilidade da terra»²⁴. A falta de estrume animal e o alargamento do cultivo a terras mais pobres levaram os agricultores alentejanos a recorrer à adubação química, o que em nada terá alterado a produtividade dos solos, em termos médios, porque os «benefícios do aproveitamento técnico [...] foram eclipsados pelas consequências do alargamento da superfície cultivada sob condições naturais desfavoráveis»²⁵.

Como no caso acima apontado, a política de protecção à indústria muito terá ficado a dever à influência dos grupos de pressão ligados ao sector. Pode-se igualmente admitir que o acordo entre industriais e governantes foi tanto mais fácil quanto maiores as dificuldades de substituição das importações de manufacturas, de forma que os direitos elevados não reduzissem consideravelmente as compras ao estrangeiro e a Fazenda não perdesse tão importante fonte de receitas fiscais. Atendendo à forma como as barreiras aduaneiras foram erguidas em Portugal, no período em causa, não nos parece estranha a ausência de efeitos positivos no produto interno, nomeadamente no sector mais protegido, o industrial. A relação entre o crescimento do índice para o produto industrial português e a evolução do grau de protecționismo alfandegário parece paradoxal: apesar de os direitos *ad valorem* médios terem aumentado gradualmente entre 1855 e 1897, a taxa de crescimento do produto industrial foi sensivelmente *inferior* à taxa do período seguinte (1897-1913), como se pode ver no quadro n.º 10.

Como já referimos, os efeitos das variações dos direitos sobre a economia têm de ser estudados em termos do conceito de *protecção efectiva*. Só assim se pode entrar em linha de conta com os custos adicionais para as indústrias obrigadas a comprar produtos intermédios estrangeiros, subjacentes ao aumento de direitos, os quais podiam ou não ser superiores aos benefícios da maior protecção ao produto final (o mesmo raciocínio vale, evidentemente, no caso em que a tendência é de redução do peso dos direitos). À semelhança do que aconteceu com o sector agrícola, o protecção-

²³ J. P. Martins Casaca, «Sete falsas hipóteses sobre a Campanha do Trigo», in *O Estado Novo. Das Origens ao Fim da Autarcia, 1926-1959*, Lisboa, Fragmentos, 1987, vol. 1, p. 351.

²⁴ J. R. Vaz Pinto, *A Agricultura no Concelho de Vidigueira. Subsídios para o Seu Estudo Económico e Social*, relatório final de curso, Instituto Superior de Agronomia, Lisboa, 1938, pp. 12-16.

²⁵ Jaime Reis, «A 'Lei da Fome' [...]', p. 785.

nismo industrial não só não promoveu a expansão do sector manufactureiro nacional, como parece ter sido responsável pela criação de uma estrutura industrial desligada das potencialidades do sector secundário português. Efectivamente, a protecção à indústria revestiu um carácter destorcedor ao incidir sobre ramos em que Portugal menos vantagens tinha em competir com o exterior, fenómeno que resultou, como vimos, da necessidade de tributar importações de manufacturas dificilmente substituíveis pela produção nacional. Comparando as vantagens das manufacturas nacionais, relativamente às estrangeiras, com os níveis de protecção de que beneficiavam, podemos ver em que medida a política pautal interferiu

**Taxas de crescimento do produto industrial
(médias anuais; percentagem)**

[QUADRO N.º 10]

1855-1873	2,2 — 3,0
1873-1897	2,0 — 2,4
1897-1912	2,8 — 3,3
1855-1912	2,3 — 2,8

Nota — Os anos referem-se ao centro de médias trianuais.

Fontes: Jaime Reis, «A produção industrial [...]», e Pedro Lains, *Para Um Índice de Produção Industrial Portuguesa desde 1854 a 1913* (mimeo).

negativamente com a estrutura da nossa economia da segunda metade do século.

Uma vez que depende dos outros factores de produção complementares (como o capital, a tecnologia, as matérias-primas ou a organização produtiva), o valor acrescentado por trabalhador pode ser tomado como representativo da produtividade industrial²⁶. Por isso escolhemos a razão entre o valor acrescentado por trabalhador industrial de Portugal e da Grã-Bretanha, como indicador das vantagens comparativas da indústria nacional. Para que a comparação seja legítima é preciso tomar aqueles valores em regime do comércio livre, o que é imediato no caso do nosso principal fornecedor de manufacturas estrangeiras, atendendo à ausência de direitos aduaneiros para os ramos industriais aqui considerados. Quanto a Portugal, ajustámos os valores estimados por Jaime Reis²⁷ de modo a deduzir os direitos cobrados, quer aos produtos intermédios, quer aos finais.

Segundo se pode ver no quadro n.º 11, os ramos industriais com maior protecção nominal²⁸ não coincidem com aqueles em que as nossas vantagens comparativas se revelavam maiores. O caso dos lanifícios e dos algo-

²⁶ Patrick O'Brien e Caglar Keyder, *Economic Growth in Britain and France, 1780-1914. Two Paths into the Twentieth Century*, Londres, George Allen & Unwin, 1978, p. 84.

²⁷ Jaime Reis, «Industrial Development in a Late and Slow Developer: Portugal, 1870-1913», in *Rivista di Storia Economica*, 2.ª série, vol. III, 1986, p. 81. Recentemente publicado em português: «A industrialização num país de desenvolvimento lento e tardio: Portugal, 1870-1913», in *Análise Social*, vol. XXIII, n.º 96, 1987.

²⁸ Para uma análise mais rigorosa seria necessário considerar as *taxas de protecção efectiva* dos diferentes ramos. No entanto, as conclusões a que chegámos dependem não do nível destas taxas, mas sim da posição de cada uma das indústrias relativamente à protecção de que beneficiavam. Esta posição relativa tende a ser independente do conceito de protecção empregar.

dões, que beneficiavam de uma protecção muito significativa, apesar de um operário português produzir um valor equivalente a 15% e 25% do valor produzido pelo seu congénere britânico, é exemplar.

Para que o sistema proteccionista contribua para o crescimento sustentado do sector industrial é essencial que incida sobre as indústrias em que a produção interna tenha menos dificuldades em competir com as importações num futuro próximo. Dado que o crescimento industrial sob um regime protector está evidentemente limitado pela extensão do mercado

Proteccionismo e vantagens comparativas

[QUADRO N.º 11]

Ramos industriais	VAT (Port.): VAT (G. B.) (c. 1900)	Direitos <i>ad valorem</i> (1894-97)
Lanifícios	15%	81,5%
Papel	18%	29,7%
Algodões	25%	48,4%
Curtumes	32%	24,3%
Vidros	33%	43,8%
Artigos de metal	49%	38,8%
Cerâmica	50%	37,8%
Produtos químicos	57%	14,6%

VAT = Valor acrescentado por trabalhador em situação de livre-câmbio, para Portugal e Grã-Bretanha.

Fontes: J. Reis, «Industrial Development in a Late and Slow Developer: Portugal, 1870-1913», in *Rivista de Storia Economica*, 2.ª série, vol. III, 1986, p. 81, e *Estatísticas do Comércio Externo*. Para traduzir os valores sob o regime proteccionista em valores de livre-câmbio considerámos para o caso português uma taxa de protecção média aos *inputs* de 25% para as manufacturas de algodão e de 10% para as outras (ver quadro n.º 5). Em relação à Grã-Bretanha não foram necessários ajustamentos (ver texto).

nacional, nos países pequenos, como Portugal, aquela regra é particularmente relevante. Efectivamente, uma vez esgotadas as capacidades internas de escoamento, a expansão das vendas dos produtos industriais depende da capacidade de os colocar a preços competitivos no exterior. O protecționismo que vigorou em todo o período aqui estudado levou à canalização de recursos para ramos da produção industrial em que a economia nacional não tinha vantagens claras relativamente aos principais concorrentes externos. Deste modo, esgotado o mercado interno para os tecidos ordinários de algodão nos finais do século XIX²⁹, esta indústria entrou num período de crise por falta de saídas para os seus produtos. Ainda dentro deste ramo, podemos notar a falta de coerência no facto de a fiação ter uma protecção *efectiva* maior que a tecelagem, apesar de ser uma actividade em que as vantagens dos países grandes eram superiores. E é igualmente curioso notar que, quando os industriais ligados à tecelagem conseguiram momentaneamente a protecção desejada, em 1892, esta serviu para substituir parte do trabalho manual por máquinas, sem que isso tenha impedido a crise da década seguinte, ao mesmo tempo que reduziu o emprego e possivelmente aumentou os preços no consumo³⁰. Um estudo aprofundado sobre a indústria nacional, que este artigo não pretende ser, mostraria certamente outros exemplos de indústrias protegidas e sem viabilidade por incapacidade de concorrência com o exterior. Mas, à falta de monografias industriais prontamente acessíveis, podemos chegar ao

²⁹ Incluindo a saturação dos mercados coloniais, verificada na mesma altura.

³⁰ Ver, quanto a este assunto, Filomena Mónica, *Artesãos e Operários*, cap. IV.

mesmo tipo de conclusões comparando a especialização industrial em Portugal com a das pequenas nações do Noroeste europeu.

Alguns autores têm apontado como um dos principais factores do sucesso da industrialização dos países escandinavos, da Holanda e da Suíça o desenvolvimento de indústrias específicas que preenchiam «nichos» deixados em aberto pelas indústrias de produção em massa e/ou com base no carvão e no ferro existentes nas grandes potências económicas, como a Grã-Bretanha e a Alemanha³¹. Em vez de procurarem competir com os sectores industriais em que os grandes países tinham vantagens, decorrentes da disponibilidade de recursos e de mercados internos vastos, aquelas pequenas economias optaram por concentrar os seus esforços em sectores industriais onde estes países eram menos competitivos. Por exemplo, as indústrias têxteis belgas e suíças especializaram-se na produção de alguns artigos semimanufaturados (fic de linho e de seda e lã cardada) que competiam favoravelmente com as poderosas indústrias britânicas e francesas, ocupadas na produção de têxteis em que a mecanização e a produção em massa eram fundamentais. Na Holanda e na Dinamarca, por outro lado, prosperaram indústrias-«nicho» ligadas ao processamento de bens alimentares nacionais ou importados e de aço e fios têxteis a partir de matérias-primas importadas³². Nestes casos, o essencial era competir em ramos industriais onde a utilização de mão-de-obra especializada fosse importante, de modo a contrariar as vantagens da produção em massa e mecanizada. As indústrias mais progressivas destes pequenos países do Noroeste europeu também se relacionavam estreitamente com o tipo de recursos existentes: na Suécia, uma das indústrias mais importantes e que mais contribuíram para o crescimento industrial foi a de serração, evidentemente baseada nos vastos recursos florestais do país.

Em Portugal, a especialização industrial foi substancialmente diferente. Graças ao sistema de protecção em vigor em todo o período aqui estudado, deu-se uma excessiva concentração de recursos em indústrias que estavam na eminência de asfixia provocada pela concorrência de indústrias estrangeiras que se afirmaram com base em vantagens que a economia portuguesa não podia oferecer: mercados extensos, abundância de capitais devidamente canalizados, conhecimento técnico-científico, etc. É evidente que não se pode abusar da comparação do caso português com os das outras pequenas economias europeias com uma história de sucesso no último quartel do século, pois estas tinham claras vantagens em relação a um país afastado do coração da Europa, cujas condições ecológicas, culturais e de transmissão de ideias ou de experiências, mercadorias e capitais eram substancialmente diferentes.

Vamos terminar esta secção com algumas considerações sobre as causas prováveis do imobilismo que caracterizou o sistema aduaneiro português ao longo do período aqui abordado. A concessão de um benefício fiscal (v. g., uma tarifa alfandegária) a uma determinada actividade económica funciona como uma *renda*, no sentido em que permite a obtenção de lucros acima dos lucros médios em vigor na economia. Se esse privilégio se prolonga por um período suficientemente longo, de modo que, entretanto,

³¹ Ver, por todos, S. B. Saul, «The Economic Development of Small Nations: The Experience of North West Europe in the Nineteenth Century», in C. P. Kindleberger e Guido di Tella (eds.), *Economics in the Long View*, Nova Iorque, New York University Press, 1982, vol. II, parte I, pp. 17 e segs.

³² S. B. Saul, «The Economic Development [...]», pp. 122-23.

outros industriais se estabelecem no ramo protegido, aquela renda passa a ser capitalizada, no sentido em que se considera, nas decisões quanto a novos investimentos na actividade protegida, a existência de lucros superiores aos normais. Deste modo, haverá uma certa afluência de capitais ao sector privilegiado, de forma que os lucros tenderão a baixar. Se a entrada de capitais for limitada por razões de ordem institucional, por exemplo, é provável haver investidores dispostos a pagar um custo adicional para ingressarem no ramo em causa, pois este será compensado pela existência de um lucro anormal, que, assim, é reduzido em termos efectivos. Em conclusão, no médio prazo (isto é, num prazo suficiente para que haja novos investimentos), os sectores protegidos tenderão a ter lucros semelhantes aos que vigoram nos sectores não protegidos. É por isto que não faz sentido um sistema de protecção que se mantenha por um período longo, pois a partir de certa altura deixa de ter efeitos.

Todavia, a reforma fiscal de um sistema proteccionista — que em Portugal se vinha mantendo desde 1837, apenas com um pequeno percalço nos primeiros anos da década de 1850 — não é desejada pelos agentes económicos interessados nos sectores protegidos. Isto tende a acontecer não porque os industriais ou agrários beneficiados auferissem maiores lucros reais, mas porque a cessação do privilégio implicaria custos de transição correspondentes à perda do capital adicional inicialmente investido para aceder ao sector protegido. Só um poder central forte pode impor a reforma de um sistema baseado na concessão de privilégios, pois, de outra forma, é difícil compensar os sectores que teriam de incorrer em custos de transição. Aparentemente, em Portugal, o poder político não tinha capacidade para assumir uma atitude deste tipo, mesmo que isso lhe interessasse.

V. CONCLUSÃO

Em 1837, com a promulgação do novo Código das Alfândegas, o Governo setembrista de Passos Manuel concluiu as revisões pautais iniciadas dois anos antes pelos cartistas. Desde então, as alfândegas nacionais nunca deixaram de cobrar elevadas tarifas sobre os principais produtos de importação, alimentares ou manufacturados. É certo que a evolução dos direitos médios não foi regular ao longo dos anos que se seguiram até à guerra de 1914-18, tendo havido fases de aumento ou queda no peso que representavam relativamente ao valor das mercadorias que entravam no nosso território. Como vimos pelo índice criado com base no valor ponderado dos direitos, estes nunca deixaram de estar ao nível dos praticados no período declaradamente proteccionista imediato a 1837.

Pelo que nos dizem os historiadores políticos, a Regeneração introduziu em 1852, ao nível governamental, um discurso de teor livre-cambista, o qual só viria a ser contestado de forma explícita quarenta anos depois, no rescaldo de uma das mais preocupantes crises financeiras da nossa história recente. Salvo raras excepções, a política aduaneira portuguesa tem sido caracterizada predominantemente a partir destes discursos — que, com uma análise detalhada, provaram ser apenas de intenção —, levando a um dos grandes equívocos da história económica de Portugal da segunda metade do século, a saber, a existência de um regime de comércio externo livre entre 1852 e 1892, ano que tem sido tomado como de viragem para

um regime proteccionista. Esperamos que este artigo contribua de alguma forma para a revisão desta abordagem e das implicações que lhes estão associadas.

Uma dessas implicações, como se sabe, é que a industrialização em Portugal teria sido dificultada pela inexistência de protecção em relação à concorrência externa. Quanto a nós, esta conclusão tem de ser reformulada, uma vez que o caso não foi certamente de falta de protecção, mas sim de protecção mal canalizada para algumas indústrias que tinham grandes dificuldades em se impor internacionalmente, o que não é a mesma coisa. Assim, a industrialização da economia portuguesa fez-se à revelia das suas vantagens comparativas, tendo como resultados inevitáveis a necessidade de agravamentos sucessivos do nível de protecção e o esgotamento das capacidades de crescimento industrial, em virtude da pequenez do mercado interno, único passível de protecção.

Restará agora explicar porque é que não foram criadas internamente condições propícias a uma industrialização *complementar* da dos países grandes, e não *concorrencial* (para usar, noutro sentido, a terminologia de Paul Bairoch). A influência de factores de ordem social e política não pode deixar de ser considerada, sendo talvez a acção dos grupos de pressão, conjugada com as necessidades financeiras do Estado, um dos elementos mais determinantes.

APÊNDICE 1
Importações e direitos alfandegários totais (contos)

Ano (1)	Importações (2)	Direitos			
		Totais (3)	Excluindo tabaco (4)	Tabaco (5)	Ad valorem (porcentagem) (6)
1842	9 822	2 373	2 254	119	23,1
1843	12 308	2 965	2 787	178	22,9
1848	10 740	3 111	2 964	146	27,9
1851	12 019	3 532	3 409	122	28,6
1855	16 080	3 602	3 412	190	21,4
1856	19 213	3 896	3 705	191	19,4
1861	24 717	5 087	4 849	238	19,9
1865	24 804	7 547	5 314	2 233	22,4
1866	24 943	6 645	4 838	1 807	19,8
1867	26 236	6 736	4 953	1 783	19,3
1868	25 409	6 755	4 440	2 314	17,9
1869	23 926	6 386	4 688	1 697	20,0
1870	24 324	6 594	4 736	1 859	19,9
1871	23 665	6 464	4 733	1 732	20,4
1872	27 901	7 595	5 692	1 903	20,8
1873	30 667	8 336	6 113	2 224	20,5
1874	27 014	8 518	6 402	2 116	24,1
1875	34 116	9 706	7 250	2 455	21,6
1876	30 487	9 369	6 899	2 470	23,1
1877	32 260	10 201	7 365	2 836	23,4
1878	28 834	9 862	7 267	2 594	25,9
1879	34 105	11 806	7 642	4 164	23,0
1880	33 212	9 046	7 633	1 413	23,2
1881	33 425	10 156	7 635	2 522	23,2
1882	33 625	10 953	7 944	3 009	24,0
1883	31 187	10 811	7 785	3 025	25,4
1884	32 555	11 663	8 716	2 947	27,3
1885	32 729	12 228	8 918	3 310	27,7
1886	37 252	13 200	9 720	3 480	26,6
1887	37 157	15 128	11 241	3 887	30,9
1888	38 082	14 168	12 876	1 292	34,5
1889	41 843	13 917	13 716	201	33,3
1890	44 305	14 770	14 543	226	33,2
1891	39 509	13 301	13 222	78	33,8
1892	30 829	10 457	10 436	21	34,3
1893	38 307	13 882	13 858	25	36,6
1894	35 667	13 535	13 513	22	38,4
1895	39 841	16 059	15 843	216	40,5
1896	39 531	15 323	15 123	200	38,9
1897	40 425	12 909	12 690	219	31,8
1898	48 606	11 801	11 595	207	24,1
1899	50 620	14 837	14 611	227	29,3
1900	59 724	15 513	15 284	229	25,9
1901	57 823	14 689	14 454	235	25,3
1902	55 597	13 753	13 519	234	24,6
1903	58 806	15 717	15 457	261	26,6
1904	62 043	16 701	16 441	260	26,9
1905	60 678	17 363	17 106	256	28,5
1906	60 391	17 326	17 085	241	28,6
1907	61 453	16 114	15 859	255	26,1
1908	67 248	17 228	16 965	263	25,5
1909	64 757	15 812	15 558	254	24,4
1910	69 507	16 277	15 993	284	23,3
1911	68 127	15 534	15 246	289	22,7
1912	74 616	16 715	16 379	335	22,2
1913	88 978	19 662	19 292	370	21,9

Notas — (2)=importações totais, incluindo tabaco; (6) = (4)/[(2)-(importações de tabaco)].

Fontes: *Estatísticas do Comércio Externo*.

APÊNDICE 2

As principais pautas portuguesas

- 1837 — Reorganizou a cobrança dos direitos, sendo de aplicação generalizada a todas as alfândegas do continente. Substituiu os direitos *ad valorem* por direitos específicos, aumentando consideravelmente (para cerca do dobro, em média) a sua incidência fiscal. Número de artigos especificados: 1499.
- 1841 (20 de Março) — Pouco diverge da anterior.
- 1852 (31 de Dezembro) — Apresenta sensíveis alterações, nomeadamente na redução do número de classes pautais (de 25 para 19) e dos artigos contemplados (947).
- 1856 (22 de Dezembro) — Praticamente o mesmo regime que o anterior, reduzindo ainda o número de artigos para 927.
- 1860 (23 de Agosto) — Compreende as alterações decretadas até à data da sua publicação.
- 1861 (18 de Dezembro) — Apresenta modificações no sentido de facilitar a sua consulta.
- 1871 (25 de Janeiro) — Contempla as alterações efectutadas desde a anterior e inclui as pautas convencionais dos tratados de comércio assinados com a França e a Itália. Depois de sucessivas simplificações, o número de artigos de pauta é agora de 801. Foi reimpressa em 1875.
- 1882 (6 de Julho) — Inclui uma pauta convencional resultante do tratado assinado com a França em 1881 e alargado aos mais importantes parceiros comerciais, a quem Portugal concedera a *cláusula de nação mais favorecida*. Apresenta vantagens quanto à facilidade de consulta e as suas instruções preliminares «são como que a codificação de todos os diplomas referentes às alfândegas».
- 1882 (14 de Dezembro) — Pouco diverge da anterior.
- 1885 (17 de Setembro) — Idem.
- 1887 (22 de Setembro) — Idem.
- 1892 (10 de Maio) — Introduziu alterações significativas nas tarifas. Reeditada em 17 de Junho do mesmo ano, com instruções preliminares próprias, e novamente em 1907.

Fonte: Francisco António Correia, *Elementos de Direito Fiscal*, Lisboa, A Policomercial, 1913, pp. 78-80.