

NA 1059560
NEA 1040166

X

**V CONGRESO DE LA ASOCIACION DE
HISTORIA ECONOMICA**



VOL. II

**DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
29-30 Septiembre y 1 de Octubre de 1993**

ASOCIACION DE HISTORIA ECONOMICA



Escuela Universitario de E. Empresariales
nº registro 16.765
nº entrada 18.986 Fecha 2.V.2002
C.O.U. 338.1(46c)
Don 338J(46c) Aso II Data Biblioteca

Um Caso Mal Sucedido de Industrialização "Concorrencial"¹

Pedro Lains²

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 dessas 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 vamos-nos centrar no estudo da evolução dos direitos efectivamente cobrados nas alfândegas, considerando o seu valor relativamente ao das importações. Esta abordagem é,

1. Instituto de Ciências Sociais.

2. Este artigo beneficiou significativamente de conversas realizadas com Jaime Reis, David Justino, Fátima Bonafácio e Rui Lains, 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. Rapheira Pereira, Livro-Gabão e Desenvolvimento Económico. Portugal de Segunda Metade do Século XIX, Lisboa, SA de Costa, 1983 (1ª edição, 1971); e Sandro Sideri, Comércio e Poder. Colonialismo, Liberalismo e Relações Anglo-Portuguesas, Lisboa, Cosmos, 1978 (2ª edição, 1978), sendo os responsáveis pela divulgação desta perspectiva nos tempos recentes. Para uma interpretação diferente ver Jaime Reis, "O Alcega Económico Português em Perspectiva Histórica (1830-1913)", *Análise Social*, vol. 70, pp. 17-17; e David Justino, *A Fundação do Espaço Económico Nacional. Portugal (1818-1913)*, Dissertação de Doutoramento apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 1986, pp. 169-78. A referência à política aduaneira de meados do século passado ver também a nova perspectiva apresentada em Fátima Bonafácio, "1834-42: A Inglaterra perante a Evolução Política Portuguesa (Hipóteses para a Revisão de Versões Correntes)", *Análise Social*, vol. 70, pp. 83, pp. 467-82.

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 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 publico 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 consideravelmente, 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 inicio de uma "decidida política de livre-câmbio" em Portugal. Assim foi possível proceder a reduções nas tarifas pautais sem que isso implicasse um volte-face na política alfandegária nacional.

1. Ver, respectivamente os casos do comércio exterior britânico e espanhol, A. H. Jalab, *Economic Elements in the Pax Britannica*, Cambridge, Harvard University Press, 1958, pp. 95-98 e Leandro Prados de la Escosura, *Comercio Exterior y Crecimiento Económico en España, 1816-1913: Tendencias a Largo Prazo*, *Estudios de Historia Económica*, nº 7, Madrid, 1992, p. 168.

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 subir. 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 proteccionismo, mas tão só uma medida económica (e também largamente politica) 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 proteccionismo, 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 1835-37. O regime proteccionista seguido no nosso país imprimiu, quanto a nós, uma determinada configuração à estrutura produtiva da

1. Ver adiante, gráfico 7.

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

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 proteccionismo, a indústria portuguesa caracterizava-se, no inicio do nosso século, por uma estrutura que a fazia entrar em concorrência directa com as bem apetrechadas e bem ambientadas indústrias dos países mais desenvolvidos.

As razões destes efeitos distorcedores 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 que no ponto IV se tratará do estudo dos efeitos do proteccionismo 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. A 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, 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

de 1852, escrevia 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 povos¹.

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)². No entanto, para contrariar esta tendência, os direitos em Portugal teriam aumentado de forma absurda: por exemplo, a manutenção dos preços das importações, em 1886, ao nível do que tinham sido 20 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 1865-1886, mas isso não invalida que o proteccionismo 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

1. Citado no Relatório dos Trabalhos Desempenhados nos anos de 1876 e 1877, Conselho Geral das Alfândegas, Lisboa, Imprensa Nacional, 1878, p. 175.

2. O índice de preços das importações foi calculado a partir dos valores publicados em Pedro Lains, "Importações Portuguesas, 1850-1913. A Tese da Dependência Revistada", *Análise Social*, vol. 77, pp. 91, pp. 413-14.

114

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.

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, na Europa, pelos direitos sobre as manufacturas de algodão em Espanha e na Rússia, no ano de 1895¹. Por outro lado, uma comissão britânica encarregue 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 a par com a atrasada, mas também vasta, economia espanhola (ver quadro 2). Os resultados destas comparações são tanto mais significativos quando 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

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

na Europa moderna, Friedrich List, tinha plena consciência deste facto ao propor o seu "sistema nacional de economia política" para a Alemanha alargada, e não para os diversos estados existentes à data da publicação do seu famoso livro (1841)¹.

112

III — Nos Bastidores de 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 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 politicamente, 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 dias¹.

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,

1. Ver extractos dos escritos deste autor publicados por L. Franz Scheidl e J. Lourenço Roque, A Industrialização no Século XIX. O Caso Alemão, Porto, Paisagem Editora, 1965, pp. 118-35.

1. Isto é a Suécia (cujo regime data de 1861), a Itália (1898), a Alemanha (1891), a Holanda (1892) e o Império Austro-Húngaro (1886). Em França o imposto sobre o rendimento foi instaurado entre 1914 e 1917; em Portugal, entre 1927 e 1928.

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 utilizam, enquanto que 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 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 houvesse para de 0,5 de real que o algodão paga em rama, se elevava a 200 reis, na pasta. E também não perguntamos porque não se criou um direito intermédio para o algodão em rama tinto, como se estabeleceu para a 1ª e a seda neste estado. (...) O direito para o algodão em fio simples branco é de 200 reis 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.

1. Anónimo, O Futuro dos Trabalhadores e da Indústria em Portugal sob a Influência das Tarifas dos Alfândegas, Porto, 1873, p. 77.

Prosegue o mesmo autor mostrando admiração pelo facto de o fio de algodão crú pagar de direitos 135 reis por quilo, ou seja, 27% do preço, enquanto que 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 primeira e imprezível 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 de 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 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 substanciais¹.

Para determinar a evolução do nível de protecção à produção nacional tem de considerar-se a evolução dos direitos nas diferentes fases do processo produtivo. Uma observação atenta do quadro 5 deixa de 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) abrangeram tanto produtos finais como produtos intermédios ou mesmo algumas matérias-primas. Inversamente, nos períodos de agravamento dos direitos (1843-1851 e 1873-1890), a protecção efectiva poderá não ter aumentado 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. A 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 proteccionista 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 proteccionista 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

1. Para uma visão diferente deste problema, ver R. Ribeiro Pereira, "Perda de Subsidiariedade: Uma Reinterpretação das suas Origens no Caso Português", Análise Social, vol. 14, nº 53, 1987, pp. 16-17.

edificação de um sistema proteccionista 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 maiores¹. 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 industriais². O grau de coesão destes últimos é certamente superior não só porque são em menor número e, portanto, mais facilmente se entendem entre si, como 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

1. Segundo Banett D. Baetz e Edward J. Ray, "The Political Economy of Tariff Policy: A Case Study of the United States", Explorations in Economic History, vol. 20, 1983, pp. 77, 85 e 86, o nível de protecção industrial norte-americana foi determinado pela oposição dos produtores no mercado (bens de consumo vs. matérias-primas, por exemplo) e pela dinâmica do crescimento industrial, factores que, segundo eles, estão associados à capacidade de pressão junto das autoridades.

2. Relativamente aos operários, os países tinham também maiores facilidades em obter respostas favoráveis de parte dos governos. M. Filomena Mónica, na sua livre História e Operários, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1986, p. 718, referido-se às negociações para a pauta de 1897, concluindo: "Os trabalhadores industriais (...) vezes sem conta disseram ao Estado que não percebiam o razão por que estes lhes ditavam as pautas intervir quando se tratava de regulamentar a introdução de máquinas ou o número de aprendizes, mas o fazia caladamente quando pediam sanções na sua actividade antiliberal [...] Eles eram retilhos pelo patrão".

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 e costumada matéria colectável, e portanto insuscetível de maior elasticidade quase todos os impostos directos, só ficaram para os nossos estadistas que não querem governar por novos processos, os impostos de consumo, fiscalemente preferidos, por causa da variedade que revestem, e de maior insensibilidade do contribuinte na sua aplicação.

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 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 ainda mais evidente se aumentássemos o nível de desagregação: dentro da indústria

1. Asselao de Andrade, *Portugal Económico*, Lisboa, Tip. Manuel Gomes, 1907, p. 486 (sublinhados nossos).

algodeira, 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 resultado 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.

IV — Efeitos do Protecçãoismo 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 10 anos depois pela célebre "lei da fome" de Elvino de Brito, as tarifas alfandegárias serviam sobretudo para fornecer receitas ao Estado¹. 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 9, o crescimento da produção de cereais foi mais intenso no período em que beneficiou de protecção (sensivelmente 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

1. Per. Jaime Reis, "A Lei da Fome": As Origens do Protecçãoismo Cerealífero (1888-1914)", *Análise Social*, vol. 15, pt. 60, 1979, pp. 717-46.

QUADRO N.º 9) Taxas de crescimento do produto agrícola (médias anuais: percentagem)

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).

QUADRO N.º 10) Taxas de crescimento do produto industrial (médias anuais; percentagem)

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 L.-p.", e Pedro Lains, *Para Um Índice de Produção Industrial Portuguesa desde 1854 a 1913* (mimeo).

QUADRO N.º 11) Protecçãoismo e vantagens comparativas

Ramos industriais	VAT (Port.) VAT (G.B.) (c. 1900)	Direitos ad valoram (1894-97)
Lanifícios	15%	81,5%
Papel	18%	29,7%
Algodões	25%	48,4%
Curtes	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 *Review de Storia Economica*, 2.ª série, vol. 1986, p. 81, e *Estatísticas do Comércio Externo*. Para traduzir os valores sob o regime proteccionista em valores de livre-câmbio consideramos para o caso português uma taxa de protecção média dos inputs de 25%, para as manufacturas de algodão e de 10%, para as outras (ver quadro n.º 5). Em relação à Grã-Bretanha são foram necessários ajustes (ver texto).

Portugal), nos anos compreendidos entre 1846 e 1912; para 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 orçamentais¹. 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 animal² — 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

1. Jaime Reis, "A Lei do Fome" [...], pp. 788-791.

2. Os problemas levantados pela dispersão destes sectores só vieram a ser resolvidos provavelmente com o movimento cooperativo dos décadas de 40 e 50 do nosso século. Relativamente ao poder político dos produtores alentejanos ver Jaime Reis, "A Lei do Fome" [...], pp. 787-83.

comércio, constituindo um bom alvo para as 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 seria particularmente dotada. Esta opinião é muito vulgar nas obras de autores que se debruçaram sobre a famosa "questão cerealífera" levantada pelo proteccionismo, 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 recursos¹. Numa monografia sobre o concelho de 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 muarens e assuininos, características de uma agricultura "apressada, exaustiva da fertilidade da terra"². 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,

1. J. P. Martins Casaca, "Sete Países Hipóteses sobre a Campanha do Trigo", in *O Estado Novo. Das Origens ao Fim de Actarclis, 1926-1959*, Lisboa, Fragmentos, 1987 (vol. 1), p. 351.

2. J. R. Paz Pinho, *A Agricultura no Concelho de Vidigueira. Subsídios para a sua História Económica e Social*, Relatório Final de Curso, Instituto Superior de Agronomia, Lisboa, 1939, pp. 17-18.

em termos médios, porque os "benefícios do aproveitamento técnico [...] foram eclipsados pelas consequências do alargamento da superfície cultivada sob condições naturais desfavoráveis"¹.

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 a 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 proteccionismo 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 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

1. Jaime Reis, "A Lei do Fome" [...], pp. 785.

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). A semelhança do que aconteceu com o sector agrícola, o proteccionismo industrial não só não promoveu a expansão do sector manufatureiro 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 distorcedor ao incidir sobre ramos em que Portugal menos vantagens tinha em competir com o exterior, fenómeno que resultou, como vimos, da necessidade em 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 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 industrial. 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

1. Patrick O'Brien e Caglar Keyder, *Economic Growth in Britain and France, 1789-1914. The Paths to the Trentith Century*, Londres, George Allen & Unwin, 1918, p. 41.

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 Reisl de modo a deduzir os direitos cobrados, quer aos produtos intermédios, quer aos finais.

Segundo se pode ver no quadro II, os ramos industriais com maior protecção nominal² não coincidem com aqueles em que as nossas vantagens comparativas se revelavam maiores. O caso dos lanifícios e dos algodões, que beneficiavam de uma protecção muito significativa apesar de um operário português produzir um valor equivalente a 15% do valor produzido pelo seu congénere britânico, é um caso 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 de baixo de um regime protector está evidentemente limitado pela extensão do mercado 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

1. Jaime Reisl, "Industrial Development in a Late and Slow Developer: Portugal, 1870-1913", *Revista de História Económica, 21*, série, vol. 3, 1986, p. 81.

2. Para uma análise mais rigorosa seria necessário considerar as taxas de produção efectiva dos diferentes ramos. No entanto as conclusões a que chegámos dependem não do nível actual, mas sim da posição de cada um dos industriais relativamente à protecção de que beneficiavam. Esta posição relativa tende a ser independente do conceito de protecção efectiva.

período aqui estudado, levou à concentração de recursos em 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 XIX¹, 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 fição ter uma protecção efectiva maior que a tecelagem, apesar de ser uma actividade em que as vantagens dos países grandes eram superiores. 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 consumo². 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 a falta de monografias industriais prontamente acessíveis, podemos chegar ao mesmo tipo de conclusões comparando o caso da 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 preenchem "nichos" deixados em aberto pelas indústrias de

1. Inclinado a saturação dos mercados coloniais, verificado na mesma altura.
2. Ver quanto a este assunto Filomena Rêtica, *Actas e Operários*, op. IV.

produção em massas e/ou com base no carvão e no ferro, existentes nas grandes potências económicas como a Grã-Bretanha e a Alemanha¹. 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 semi-manufacturados (fio 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 importadas². 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 massiva 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 contribuiu para o crescimento industrial foi a de serração, evidentemente baseada nos vastos recursos florestais do país.

1. 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 Run*, Nova Iorque, New York University Press, 1982 (vol. 2, part II), pp. 17 e segs.

2. S. B. Saul, "The Economic Development [...]", pp. 177-23.

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 a que, entretanto, outros industriais se estabeleçam 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 a 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 ele 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 precalço 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 impôr 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 pelos Cartistas quando do termo das duas décadas e meia do tratado anglo-português de 1810. 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 primeira década do século XX, 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, a 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

APÊNDICE I
Importações e direitos alfandegários totais (contos)

Ano (1)	Importações (2)	Direitos			Ad valorem (porcentagem) (6)
		Totais (3)	Excluído tabaco (4)	Tabaco (5)	
1842	9822	2373	2254	119	23,1
1843	12368	2965	2767	178	22,9
1848	10740	3111	2904	146	27,9
1851	12019	3532	3409	122	28,6
1855	16090	3602	3412	190	21,4
1856	19213	3896	3705	191	19,4
1861	24717	5087	4849	238	19,9
1865	24904	7547	5314	2233	22,4
1866	24943	6665	4838	1807	19,8
1867	26256	6336	4553	1763	19,3
1868	25499	6755	4440	2314	17,9
1869	22906	6386	4688	1697	20,0
1870	24324	6594	4736	1859	19,9
1871	23655	6464	4733	1732	20,4
1872	27921	7595	5692	1903	20,8
1873	36667	8336	6113	2224	20,5
1874	27014	8518	6402	2116	24,1
1875	34116	9706	7250	2455	21,6
1876	30637	9369	6899	2470	23,1
1877	32260	10201	7365	2836	23,4
1878	28834	9862	7267	2594	25,9
1879	34105	11866	7662	4164	23,0
1880	33212	9046	7633	1413	23,2
1881	33425	10156	7635	2522	23,7
1882	35625	10955	7944	3009	24,0
1883	31187	10811	7765	3025	25,4
1884	32555	11663	8716	2947	27,3
1885	32729	12228	8918	3310	27,7
1886	37272	13200	9720	3486	26,6
1887	37157	15128	11241	3887	30,9
1888	38672	14168	12876	1292	34,5
1889	41843	13917	13716	201	33,2
1890	44365	14770	14543	226	33,2
1891	36509	13301	12222	78	33,8
1892	30229	10457	10456	21	34,3
1893	28307	13692	13838	25	34,6
1894	35667	13353	12333	22	36,0
1895	39841	16659	15853	216	40,5
1896	39571	15323	15123	200	38,9
1897	40445	12909	12689	219	31,8
1898	48566	11891	11595	207	24,1
1899	56630	14611	14611	227	29,3
1900	59724	15513	15284	229	25,9
1902	55997	13733	14454	234	25,3
1903	58806	15717	15457	261	26,6
1904	62643	16701	16441	260	26,9
1905	60678	17363	17106	256	28,5
1906	60391	17326	17085	241	28,0
1907	61453	16114	15839	255	26,1
1908	67248	17228	16965	263	25,5
1909	64757	15812	15358	254	24,4
1910	69507	16277	15993	284	23,3
1911	68127	15534	15246	289	22,7
1912	74616	16715	16379	335	22,2
1913	88978	19662	19292	370	21,9

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 efectuadas 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 Polícomercial, 1913, pp. 78-80.

Juan Pan-Montojo
(Universidad Autónoma de Madrid)

PROTECCION Y REGULACION PUBLICA DE LA AGRICULTURA EN LA ESPAÑA DE
J.A. RESTAURACION, 1874-1898

Los trabajos de Serrano Sanz¹ han desvelado el objetivo central de la política comercial de la Restauración, consistente en el fomento de las exportaciones agrarias, polarizadas alrededor de los productos vitivinícolas. Dicha opción debe enmarcarse en una política económica global de activación del desarrollo —sobre cuyos orígenes doctrinales es obligada la referencia a Costas Comesaña², que, tras Sagunto, pasó a tener como protagonista deseado a la agricultura.

El "desarrollismo" restaurador fue en buena medida una respuesta activa a la evolución de las políticas económicas en otros países occidentales. La importancia en el mismo del sector primario no se derivaba exclusivamente del hecho de que la agricultura y la ganadería dominaran en términos cuantitativos la economía española, tanto desde el punto de vista de la producción como del empleo, ni de que además suministraran las únicas mercancías competitivas —junto con los minerales— en el mercado internacional, por lo que resultaba inconcebible alcanzar ritmos elevados de crecimiento sin un aprovechamiento pleno y progresivo de los recursos generados por las actividades agrarias. Los políticos de la Restauración participaban asimismo de una visión conservadora de la estabilidad social, que tenía como elementos centrales la creencia en la necesidad del liderazgo social de los propietarios, básicamente de la tierra, y la apuesta por el "pueblo de los campos" frente a las "classes peligrosas" de las ciudades, cuyo difícil control había puesto de manifiesto la experiencia del Sexenio. La orientación conservadora limitaba el campo de acción posible, dejando fuera una reforma agraria compatible con la apertura plena al exterior como la emprendida por los daneses en un contexto político muy diferente³, y en general impidió el abandono de la protección arancelaria del cereal, definida en función del doble objetivo de reservar el mercado interior y asegurar el abastecimiento con trigos extranjeros en caso de cosechas

1. Serrano (1967) y Serrano (1969).

2. Costas (1986).

3. Una descripción precisa de las transformaciones de la agricultura danesa en Holmman (1904).

insuficientes, sin el recurso a medidas de excepción⁴.

En mayor medida si cabe, la síntesis liberal canovista fue un escollo insuperable para un empleo regulatorio del sistema fiscal, tanto en su vertiente tributaria como en la del gasto. Y desde luego lo fue también para la vertebración de un tejido asociativo que alterara la organización productiva del pequeño campesinado.

En las páginas que siguen trataré de revisar las grandes líneas de evolución de la política agraria de la Restauración y sus carencias desde la perspectiva de los objetivos trazados por sus propios inspiradores. En primer lugar resumiré los planteamientos, la práctica y los resultados de la política comercial. En segundo lugar abordaré la descripción de la génesis de los elementos institucionales, las "agencias", del desarrollo agrario, y el análisis de los dos tipos de obstáculos que entorpecieron su construcción: los fiscales y los de reparto del poder entre políticos y técnicos y entre "notables" y campesinos.

1. Del auge exportador al fracaso de una política comercial

El arancel tiene un carácter instrumental para la negociación de tratados bilaterales, al margen de su efectividad como fuente de ingresos y como fórmula de protección frente a la competencia exterior de ciertas actividades industriales.

En el curso de las negociaciones con vistas a un tratado de comercio hispano-francés, entre 1869 y 1877, se fue revelando de manera progresiva la necesidad de contar con un cuadro de derechos arancelarios que otorgaran poder de negociación a los representantes españoles, y se decidió por ello abandonar la línea de desarme unilateral adoptada en la reforma de Figueroa y reforzar la fuerza negociadora del arancel mediante la doble tarifa⁵. La coincidencia de la reforma de la política comercial en 1877 y de las necesidades inmediatas de vino por parte de los exportadores franceses, hicieron posible sucesivamente la firma del Convenio de 1877 y del Tratado de 1882. Ambos acuerdos, pero sobre todo el segundo, supusieron una tarifa convencional rebajada. Convirtieron en la práctica a España y Francia en un único mercado vinícola y alcohólico, permitiendo un fuerte crecimiento de los intercambios entre ambos países, con un superávit permanente en

4. Grupo de Estudios de Historia Rural (1986), página 110.

5. Los funcionarios de Estado insistieron en sus informes, y a la vista de la actitud francesa, sobre la necesidad de eliminar las medidas unilaterales de desarme ofreciendo premios a la disposición negociadora y sanciones a la contraria mediante una doble tarifa (Pan-Montojo (1992), a partir de AMAAEE, leg. 291).