

Academia das Ciências de Lisboa

BIBLIOTECA DE ALTOS ESTUDOS

Os Tratados de Comércio
e
A cláusula da nação mais favorecida

POR

FRANCISCO ANTÓNIO CORRÊA

Lições feitas no Instituto de Altos
Estudos, em 17 e 22 de Maio
: : : de 1933 :



LISBOA
1933

C
CT
S
R

Sala _____

Est. _____

Tab. _____

N.º _____

A Sua Excelência

O Sr. Embaixador

Dr. Ruy Ennes Ulrich

Ministro

de

F. A. Carney

Os Tratados de Comércio

e

A cláusula da nação mais favorecida

Composto e Impresso nas Of. Gráficas do
Instituto Superior de Ciências Económicas
e Financeiras — R. do Quelhas, 6-A — Lisboa

Academia das Ciências de Lisboa

BIBLIOTECA DE ALTOS ESTUDOS

Os Tratados de Comércio
e
A cláusula da nação mais favorecida

POR

FRANCISCO ANTÓNIO CORRÊA

Lições feitas no Instituto de Altos
Estudos, em 17 e 22 de Maio
: : : de 1933 : : :



LISBOA
1933



CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS
ROMULO DE CARVALHO

RC
MNCCT
33
COR

Os Tratados de Comércio
e
A cláusula da nação mais favorecida

I

SENHOR PRESIDENTE DA
ACADEMIA DAS CIÊNCIAS;
MEUS SENHORES:

A cláusula da nação mais favorecida tem sido muito discutida nos últimos tempos. Na França e na Inglaterra, as críticas de que tem sido objecto levam por vezes a supor que a referida cláusula, se não desaparecer como base da política comercial, vai, pelo menos, sofrer grandes restrições no campo da sua aplicação.

Ou seja devido a um recrudesimento da *vaga proteccionista*, ou seja porque na cláusula se pretendem consubstanciar as causas mais diversas da depressão económica mundial, a verdade é que, em França, já em 1930, o Governo, na sua resposta ao questionário da Sociedade das Nações sôbre a "acção económica

concertada”, notava que o jôgo puro e simples da cláusula incondicional constituía um verdadeiro lôgro em detrimento dos países que consentem reduções ou consolidações de direitos a outros que entendem dever conservar as suas pautas excessivamente altas.

Não é só o elevado nível das pautas que se invoca como motivo das críticas contra a cláusula; as formalidades administrativas, os regulamentos sanitários, as diferenças de legislações e regulamentos interiores, a restrição do comércio das divisas, são outros tantos argumentos em que se inspira a política comercial contrária à cláusula.

Nos dois últimos anos, a cláusula da nação mais favorecida tem sido vivamente condenada, em França, pelas Câmaras de Comércio e por diversos sindicatos industriais.

Também na Inglaterra, especialmente depois da Conferência de Ottawa (Julho a Agosto de 1932), a cláusula passou a ser considerada como um obstáculo à expansão do comércio inglês e esta doutrina teve o apoio da “Federação das indústrias britânicas”, que é uma das mais importantes organizações económicas da Gran-Bretanha.

Seria ocioso pretender demonstrar que, destinando-se, em princípio, a cláusula da nação mais favorecida a estabelecer condições de igualdade para o comércio internacional, os seus efeitos têm necessariamente de ser prejudicados pelas variadíssimas causas que actuam directa ou indirectamente no agravamento da crise mundial.

As vicissitudes por que tem passado nestes últimos anos a economia internacional e, mais particularmente, as que dizem respeito às modificações operadas no comércio, na produção e nas pautas aduaneiras, são independentes da cláusula, mas não podem deixar de influir nos países cujas relações ela tem por fim desenvolver, sem preferências especiais para qualquer dêles.

A cláusula da nação mais favorecida, desde que foi criada como elemento basilar da política económica internacional, tem sido objecto de discussões mais ou menos acaloradas, porque a sua aplicação comporta inconvenientes, mas as suas vantagens são tão apreciáveis que, em regra, ela sai mais prestigiada da luta que suscita e, até hoje, não se tem apresentado uma solução mais adaptável ao progresso da Economia internacional, mais susceptível de

promover uma pacificação económica, tão necessária à felicidade de todos os povos.

Os excessos do proteccionismo, levando tôdas as nações a produzir tudo quanto necessitam, tudo quanto as outras produzem, transformaram o comércio internacional numa luta para a compra de matérias primas e para a conquista de mercados.

Ora, a cláusula da nação mais favorecida destina-se a dar uma coesão maior à Economia internacional. Impele os povos para uma via de conciliação e de coordenação dos interesses de todos os Estados, justamente porque, na prática, dá aos acordos bilaterais os efeitos dos que se realizam por uma forma colectiva, sem as dificuldades inerentes a estes últimos e, no seu significado igualitário, destrói o conceito de que se procura arruinar o comércio dos outros países¹.

A despeito de tôdas as críticas a que fizemos referência, no projecto de ordem do dia para a Conferência monetária e económica, que deve realizar-se em breve, reconhece-se

¹ Lucien Brocard, *Principes d'Economie Nationale et Internationale*.

que a cláusula da nação mais favorecida incondicional e ilimitada deve constituir a base das relações comerciais entre as nações, em circunstâncias normais. Encara-se a aplicação da cláusula perante as condições criadas pelos regimes dos contingentes, das especializações pautais, do *dumping* e *anti-dumping*, das restrições do comércio de divisas e outras. Reconhece-se a necessidade de discutir as derrogações permanentes e temporárias, mas sem transigências com a corrente de opinião que preconiza a supressão da cláusula¹. Não devemos porém esquecer que se trata apenas dum programa e da mencionada Conferência podem resultar decisões destinadas a uma repercussão profunda na política comercial de todos os países.

Embora consideremos a defesa da Economia internacional uma condição necessária para a prosperidade das economias nacionais, seria absurdo aconselhar o desarmamento económico para um determinado país, quando todos os outros procuram rodear-se de muralhas inexpugnáveis à concorrência estrangeira.

¹ Société des Nations. — N.º officiel C. 48. M 18. 1933. II.

I — A função da cláusula da nação mais favorecida na evolução do comércio Internacional.

Os problemas que a crise mundial veio pôr em evidência não podem ser encarados por uma forma unilateral. É verdade que os tratados de comércio correspondem a uma lenta evolução de actos unilaterais que, na Idade Média, os soberanos e outras entidades praticavam, com o fim de promover as relações com o estrangeiro, concedendo privilégios aos “mercadores” de outros países. Êsses privilégios resumiram-se inicialmente na permissão de residência e nas garantias de segurança para as pessoas e fazendas, fixando-se por vezes em estipulações contratuais, não dos Estados entre si, mas entre as autoridades e os estrangeiros interessados. Tal era o sistema vulgarizado na Europa, a partir do século xii, sobretudo nos grandes centros comerciais dessa época.

Já na antiguidade e bem assim no comêço da Idade Média tinha havido entendimentos de ordem comercial, que difficilmente poderemos classificar sob a designação de tratados, como aqueles que estiveram em vigor entre Roma e Cartago.

Nessas épocas, o comércio exterior fazia-se

por meio de licenças e resultava portanto de concessões revogáveis em qualquer altura, ao arbítrio de quem as outorgava¹.

Na sua forma originária, a cláusula de nação mais favorecida aparece-nos nas estipulações que os príncipes árabes da África Septentrional, nos séculos XII e XIII, faziam com os espanhóis e franceses das cidades marítimas, sobre comércio, bens, pessoas e segurança, dando-lhes um tratamento igual ao concedido às cidades italianas.

Veneza foi a que primeiro obteve privilégios especiais, que mais tarde se generalizaram por efeito da cláusula, e foi ainda Veneza que cautelosamente procurou sempre assegurar-se de todos os favores e privilégios que as cidades suas rivais iam obtendo nas relações com os outros Estados.

A cláusula da nação mais favorecida encontra-se também a constituir a parte fundamental de tôdas as *capitulações*².

Em Portugal, desde os primeiros tempos da

¹ Josef Ebner, *La clause de la nation la plus favorisée en Droit International Public*.

² Suzanne Basdevant, *La clause de la nation la plus favorisée*.

monarquia, o uso das concessões especiais, feitas pelo soberano aos estrangeiros residentes no país, foi-se generalizando e, no tempo de D. João I, os *homens bons* de Lisboa reclamaram contra alguns prazentins, genoveses e outros estrangeiros, que se apresentavam com cartas de *vizinhos*, com os correspondentes privilégios e liberdades, que os escusavam de encargos, *assim gerais como municipais, que os vizinhos devem ajudar a suportar*.

Daqui se depreende que os estrangeiros eram mais favorecidos do que os naturais do país.

D. João II também concedeu várias mercês a estrangeiros, mas limitou-se a equipará-los aos nacionais, considerando-os como se fôsem naturalizados portugueses.

Foram sobretudo os inglêses que maiores regalias obtiveram. O facto explica-se pela grande actividade comercial que já nesse tempo desenvolviam entre nós e teve as suas inevitáveis conseqüências na execução dos tratados que tivemos com a Inglaterra.

Já então bastantes portugueses se haviam estabelecido em diversos países, conseguindo do mesmo modo prerrogativas que foram poderoso incitamento para se estreitarem relações comerciais.

As *feitorias* portuguesas, espalhadas por di-

versas cidades da Europa, tiveram a sua origem em núcleos de comerciantes de Portugal, que nelas se fixaram, com carácter de permanência.

A designação de *feitoria* applicava-se para os estabelecimentos em que se exercia o comércio monopolizado pela coroa portuguesa.

Na Flandres que, desde o século XIII, era muito freqüentada pelos mercadores portugueses, foi estabelecida a mais importante das nossas *feitorias*. Antes da criação da *feitoria* da Flandres, isto é, em 26 de Dezembro de 1411, havia sido dada aos mercadores portugueses uma carta de privilégios, a que se seguiram mais duas, ampliando consideravelmente as regalias concedidas pela primeira.

As cartas de privilégios concedidos pelo soberano seguiram-se as que eram da iniciativa dos municípios de Bruges e de Antuérpia.

De entre as regalias que os governadores desta última cidade concederam aos portugueses, devemos salientar a de que, no caso de serem concedidos mais amplos privilégios aos mercadores de outra nação, que de novo venham a estabelecer-se, *êles se tornarão extensivos aos de Portugal*¹.

¹ Francisco António Corrêa, *História Económica de Portugal*, vol. I.

Os privilégios outorgados dêste modo, ou fôsse por livre vontade do soberano, ou fôsse mesmo por estipulações de contratos com agrupamentos de comerciantes estrangeiros, não eram ainda verdadeiros tratados de comércio, no seu conceito moderno, visto que tais agrupamentos não representavam o govêrno do Estado a que pertenciam os seus componentes.

Foi a Inglaterra que tomou a iniciativa dos tratados entre os Estados, com o fim de proteger o comércio dos seus nacionais e, a partir do século XIV, conseguiu realizar diversos acordos desta natureza com várias cidades e soberanos estrangeiros.

O exemplo da Inglaterra foi seguido por outros países, com notáveis benefícios para o comércio internacional, cuja técnica se foi aperfeiçoando sucessivamente.

A liberdade, a segurança do comércio, a fixação dos direitos aduaneiros, segundo antigos privilégios, o regime comercial em tempo de guerra, a tendência para uma igualdade de tratamento — tudo isto são as condições fundamentais que se vão concretizando nas cláusulas dos tratados de comércio levados a efeito, com manifesta vantagem para o desenvolvi-

mento das relações económicas internacionais.

II — A extensão da cláusula.

A tendência para a igualdade de tratamento começa a verificar-se num tratado de 1417, entre a Inglaterra e a Flandres¹. A igualdade estabelecida neste tratado referia-se a concessões feitas ou a fazer aos mestres de embarcações e marinheiros de determinados países, que expressamente se mencionam.

Esta cláusula, que aparece pela primeira vez no aludido tratado, devemos considerá-la como um ponto de partida para o tratamento da nação mais favorecida. É certo que ela indica os países beneficiados e, pretendendo equiparar as vantagens em relação às já concedidas a tais países, está longe ainda do conceito da cláusula da nação mais favorecida, que representa o melhor tratamento concedido ou a conceder a qualquer outro.

Com uma redacção destinada a generalizar o princípio da igualdade de tratamento, a cláu-

¹ Boris Nolde, *Droit et Technique des traités de commerce*.

sula da nação mais favorecida aparece, pela primeira vez, no tratado entre a Inglaterra e a Bretanha, de 1486, mas, neste caso, é ainda o tratamento dos mercadores de cada um dos países contratantes, no território do outro, que se pretende favorecer, sem se tratar portanto da regulamentação positiva do comércio internacional.

O alcance da cláusula da nação mais favorecida, nessa época, é bastante limitado, não podendo assumir a amplitude que apresenta nos tempos modernos. A guerra entre os diferentes povos era então acompanhada de actos de violência entre particulares; os acordos, a que fizemos referência, serviam para estabelecer e para consolidar a trégua nessas lutas destruidoras de vidas e da propriedade dos indivíduos, representada pelas mercadorias que constituíam objecto do comércio internacional desses tempos.

As condições que se foram estipulando, com o fim de regularizar o comércio em tempo de guerra, representam um progresso apreciável no movimento de mercadorias por mar e por terra.

A alusão aos direitos aduaneiros aparece,

pela primeira vez, no tratado entre a Inglaterra e a Liga Hanseática, de 1434¹. Isto não significa de modo algum que anteriormente as Alfândegas não desempenhassem já a função que lhes é própria e tanto assim que, neste mesmo tratado, se encontra uma cláusula estabelecendo que os comerciantes pagassem nos Estados contratantes os impostos aduaneiros, consoante os seus antigos privilégios. Desta maneira se trasladavam para acordos bilaterais as concessões feitas por simples deliberações do soberano ou da autoridade que, em nome da comunidade respectiva, podia assumir compromissos desta categoria.

No que respeita à tendência para a igualdade de tratamento, a convenção de 1486, entre a Inglaterra e a Bretanha, representa já um progresso muito apreciável porque nela se encontra a cláusula que se vai aproximando sensivelmente da que mais tarde veio a traduzir o tratamento da nação mais favorecida¹.

De facto, na redacção da referida cláusula estabelece-se que os negociantes da Inglaterra terão nas cidades da Bretanha o mesmo trata-

¹ Boris Nolde, *ob. cit.*

mento que os das outras nações e reciprocamente se dão as mesmas vantagens aos negociantes da Bretanha, nas cidades do reino de Inglaterra.

Neste caso, os países contratantes não se limitam a fixar a equiparação com outros já anteriormente favorecidos; estabelece-se que nem quanto ao passado, nem com relação ao futuro possa uma terceira potência obter vantagens que não sejam extensivas aos signatários do tratado.

Da análise dêste tratado, Boris Nolde conclui, com razão, que “ao lado do princípio da liberdade e segurança do comércio, um outro princípio fundamental da organização das trocas internacionais é proclamado — o da igualdade de tratamento das nações comerciais¹”.

Não pode dizer-se, em boa verdade, que esta igualdade correspondesse a uma equivalência económica das concessões.

Como o mencionado autor acentua, “a cláusula da nação mais favorecida visa a igualdade jurídica, não a igualdade de facto, nas relações de comércio entre as nações”, e cita, a pro-

¹ Boris Nolde, *ob. cit.*

pósito, o exemplo clássico destas desigualdades na diferença da situação entre os países que importam mercadorias por mar e os que as importam por terra. A pauta da fronteira marítima deve ser a mesma que se aplica na fronteira terrestre, mas as despesas de transporte são desiguais, donde resulta que os países exportadores por mar, nas suas mercadorias, são grandemente favorecidos em relação aos que as exportam por terra.

Foi esta circunstância que levou alguns Estados a criar uma pauta para o comércio marítimo e outra para o comércio terrestre.

Muitos outros casos poderíamos citar em que a igualdade de direito não corresponde à igualdade de facto, e veremos, mais tarde, que esta última é hoje impossível de assegurar, mesmo com um rigor aproximado.

A forma arbitrária como eram cobrados os direitos nas alfândegas das fronteiras e até mesmo nas que se estabeleciam para a tributação de mercadorias no seu movimento de circulação no interior dos países, de província para província, de cidade para cidade e de umas terras senhoriais para outras, dava lugar a constantes incertezas.

A diversidade de pautas aplicáveis num

mesmo país, o desconhecimento da tributação a que estavam sujeitas as mercadorias, constituíam grandes obstáculos para o comércio internacional, que o tratado de 1606 entre a França e a Inglaterra procurou atenuar, obrigando-se os dois países contratantes a codificar os direitos a cobrar pelo Estado, numa só pauta (“pancarte”), que seria afixada nos lugares públicos das principais cidades dos dois países contratantes. Pelo mesmo tratado, se estabeleciam as sanções a aplicar aos que abusassem na cobrança dos impostos.

III — O mercantilismo e o regime preferencial.

No século xvii, a política comercial adoptada foi a que ficou sendo conhecida pela designação de *mercantilismo* e a preocupação de excluir a concorrência estrangeira do mercado interno levou os homens de governo dos diferentes países a exagerar os direitos aduaneiros. Isto explica-nos como as pautas das alfândegas passaram a ter uma função essencial na regularização do comércio entre os Estados.

Como consequência dessa política comercial, surge a guerra de pautas entre diversos países; estabeleceram-se direitos preferenciais, que se harmonizavam com a feição exclusivista

da época, em que os Estados, ao levarem a efeito as suas convenções comerciais, tinham em vista promover reciprocamente um progresso económico e, ao mesmo tempo, arruinar os outros Estados concorrentes, mas que justamente por êsse motivo provocaram protestos, represálias e conflitos armados.

O princípio da igualdade em matéria de comércio internacional afirma-se, primeiro, equiparando os estrangeiros aos nacionais, depois, estabelecendo o mesmo regime aduaneiro para todos os estrangeiros, e assim se foi generalizando a cláusula da nação mais favorecida, para evitar as lutas devastadoras entre os diversos Estados.

Ao lado dêste movimento económico destinado a operar uma pacificação entre os povos que exerciam o comércio, o regime preferencial subsiste e o tratado de Methwen, de 1703, conservou-se em vigor por muito tempo, apesar dos ataques de que foi objecto, tanto na Inglaterra como em Portugal.

Na Inglaterra tinha-se em tal conta o regime criado pelo tratado de Methwen, que a idea de privar Portugal das preferências que dêle derivavam e de correr assim o risco de

perder o mercado português para os panos ingleses conduziu à recusa do tratamento de nação mais favorecida, que figurava no tratado de Utrecht, negociado entre a Grã-Bretanha e a França (1713)¹. Êste tratado não obteve a ratificação do Parlamento inglês, a-pesar dos grandes esforços da França para que os seus vinhos tivessem na Inglaterra um tratamento igual àquele que era concedido aos vinhos portugueses. Era a luta pela cláusula da nação mais favorecida que, na discussão parlamentar, revestiu uma violência inaudita. Os defensores da aproximação económica com a França acusavam Portugal de ter violado o tratado de Methwen por várias medidas atentatórias do regime estabelecido pelo mesmo tratado, que já não era vantajoso para a Inglaterra, segundo as afirmações que então fizeram.

Adam Smith dizia que êste tratado correspondia a um monopólio outorgado pela Inglaterra para os vinhos portugueses em troca da permissão, concedida por Portugal, de importação de panos ingleses nas condições gerais, estabelecidas para os outros países².

¹ Boris Nolde, *ob. cit.*

² Adam Smith, *Riqueza das nações*.

A preferência, neste caso, era só concedida a Portugal. É certo que a forma por que se encontra redigido o artigo 1.º do tratado deu lugar a dúvidas na sua execução e a Inglaterra pretendeu, por várias vezes, a aplicação do artigo secreto do tratado de 1654, pelo qual os direitos dos panos ingleses ficavam consolidados em 23 % *ad-valorem*, devendo ser feita a avaliação dos mesmos panos, para a aplicação do direito, por dois mercadores ingleses, indicados pelo cônsul britânico e, no caso de dúvida, seria o valor determinado por pessoas "desinteressadas", nomeadas pelo mencionado cônsul e oficiais da Alfândega.

As reclamações contra a execução do tratado baseavam-se na aplicação deste artigo, que a Inglaterra defendia, mas os plenipotenciários portugueses em Londres, Cipriano Freire e Luís Pinto de Sousa, sustentavam habilmente a interpretação do artigo 1.º do tratado pela forma mais em harmonia com os nossos interesses e, ao mesmo tempo, mais consentânea com a sua redacção.

Diziam aqueles ilustres diplomatas: "Pelo artigo 1.º do tratado, Portugal obrigava-se a *admitir* os lanifícios ingleses. *Admitir*, tirando a proibição, como se declara no preâmbulo do mesmo tratado. Nada mais. Não se estabeleceu

uma obrigação de favorecer em especial os lanifícios ingleses, nem de manter os mesmos direitos, nem de manter o sistema anterior das avaliações”¹.

Nesta interpretação se baseou a resposta de Portugal aos protestos da Inglaterra, particularmente os que diziam respeito à promulgação da pauta portuguesa de 1782, à criação de vários adicionais sôbre os lanifícios ingleses, à permissão de entrada de panos de lã de origem francesa e holandesa, à proibição do uso dos chapéus de lã e de lanifícios estrangeiros nas librés dos lacaios¹.

A maneira por que Adam Smith interpretou o tratado correspondia rigorosamente àquela que os nossos diplomatas defenderam, mas isso não impedia que Portugal fôsse acusado de não cumprir aquilo a que se obrigara e citavam-se as violações praticadas.

Além das reclamações a que já fizemos referência, a Inglaterra queixava-se dos prejuízos que para o seu comércio resultavam dos privilégios concedidos à Companhia da Agricultura das Vinhas do Alto Douro e ao Monopólio do Sal, de Setúbal.

¹ Vejam-se os copiadotes de Cipriano José Freire e de Luís Pinto de Sousa, existentes na Biblioteca Nacional.

Aos protestos da Inglaterra respondiam os nossos diplomatas com a interpretação dada ao artigo 1.º que, sendo redigido por uma forma vaga, se prestava para justificar a liberdade de acção por parte de Portugal. E assim, se o tratado era perpétuo enquanto a Inglaterra não modificasse o direito preferencial para os nossos vinhos, Portugal, conservando, durante a sua vigência, a faculdade de aumentar os direitos, podia torná-los proibitivos, o que práticamente equivalia à denúncia.

Considerada sob êste ponto de vista, a situação criada pelo tratado era mais favorável para Portugal, que ficava autorizado a aumentar os direitos, regulando a concorrência no mercado interno, do que para a Inglaterra, levada a consolidar o tratamento pautal applicável aos nossos vinhos.

A Inglaterra teve conveniência de ordem política em subtrair Portugal à influência da França e o tratado de Methwen fortalecia e tornava mais duradoura a aliança, pouco antes estabelecida pelo tratado de 16 de Maio de 1703.

Sob o aspecto económico, os benefícios para a Inglaterra eram de prever, visto que, nas relações entre dois Estados, aquele cuja política

é mais liberal tem sempre interêsse maior em negociar tratados de comércio com o outro, cuja política é mais proteccionista ¹.

As vantagens que do tratado resultaram para a Inglaterra foram devidas inicialmente à exportação dos seus lanifícios para o mercado português, mas bem depressa o ouro e o algodão que nos vinham do Brasil, o sal necessário para a salga do peixe da Terra Nova, os óleos que constituíam matérias primas para algumas das suas indústrias, representavam elementos indispensáveis à economia inglêsa, que iam de Portugal e, nessa época, não era fácil encontrá-los noutro país, nas condições em que nós lhos fornecíamos.

A Inglaterra consumindo os nossos vinhos e as nossas frutas, em grandes quantidades, contribuía para a nossa prosperidade, mas, ao mesmo tempo, aumentava o poder de aquisição dos portuguezes que, por uma aproximação comercial com tendência a intensificar-se, davam naturalmente preferência às suas manufacturas e, em especial, aos seus tecidos de luxo.

¹ Josef Ebner, *ob. cit.*

A França, depois do fracasso da recusa por parte do Parlamento inglês, à ratificação do tratado de Utrecht, de 1713, não deixou de continuar empregando tôda a sua influência, que era grande, para colocar os seus vinhos no mercado britânico, em condições iguais às estabelecidas para os vinhos portugueses.

Em 1761, um tratado franco-espanhol, que ficou sendo conhecido por "Pacto de Família", estabelecia também um regime preferencial nas relações comerciais entre a França e a Espanha.

IV — A tendência para a igualdade de tratamento e a cláusula condicional.

O tratado de Eden, assim designado devido ao nome do seu negociador, por parte da Inglaterra, e celebrado em 1786, entre este último país e a França, baseava-se no tratamento da nação mais favorecida, mas estabelecia expressamente a excepção dos benefícios que a Inglaterra reservava para Portugal pelo tratado de Methwen e daqueles que a França outorgara à Espanha pelo "Pacto de Família" ¹.

Pelo artigo VI do tratado de Eden, os vi-

¹ Martens, *Recueil des principaux traités*, tome II.

nhos de França, importados directamente na Gran-Bretanha, não pagariam, em caso algum, direitos mais elevados do que aqueles a que estavam sujeitos os vinhos de Portugal, *nessa época*, e portanto a manutenção da cláusula preferencial para os vinhos portugueses implicava uma redução de direitos, no futuro, que de facto veio a dar-se, em 1787.

O tratado de Eden marca uma tendência decisiva para a igualdade de tratamento e, ao mesmo tempo, caracteriza-se pela liberdade económica que com êle se inicia nas relações comerciais entre os Estados. As proibições foram reduzidas ao mínimo e o tratado teria certamente imprimido uma nova orientação à política comercial, se não fôsse a guerra em que, pouco depois, se envolviam a Inglaterra e a França (1793), e mais tarde o bloqueio continental (1806 a 1814).

Já anteriormente ao tratado de Eden, isto é, em 1778, num tratado entre a França e os Estados Unidos da América do Norte, a cláusula de nação mais favorecida aparece redigida por uma forma condicional, o que representa evidentemente uma modalidade nova no regime da igualdade.

A *cláusula condicional* torna extensiva aos países contratantes as concessões futuras: gratuitamente, se elas forem dadas a título gratuito; mediante benefício equivalente, se tais concessões fôrem dadas em troca de compensações. Este tratamento, que também tem sido designado por *cláusula de reciprocidade*, quando dá lugar à fixação da equivalência, exige novas negociações. Se estas não conduzem a um acôrdo, pode resultar ou a denúncia do tratado, ou então a desistência por parte do país interessado de aproveitar o benefício e, neste caso, a concessão feita apresenta-se com um carácter exclusivo que não diverge fundamentalmente da cláusula preferencial. Apesar disso, a *cláusula condicional* encontra-se sempre nos tratados entre a América do Norte e os Estados europeus e apresenta-se nesta época como característico predominante na política comercial dos Estados Unidos, que mais tarde passaram a aplicar ora a cláusula *condicional*, ora a incondicional. O tratamento *condicional* também foi usado por vários países da Europa¹.

A cláusula *condicional* ou de *reciprocidade* encontra-se no artigo II do tratado entre Por-

¹ Josef Ebner, *ob. cit.*

tugal e a Inglaterra, de 19 de Fevereiro de 1810, e bem assim no artigo XVI do tratado entre Portugal e a Turquia, de 20 de Março de 1843.

As guerras em que a Europa se debateu, nos fins do século xviii e comêço do século xix, determinaram um regresso ao proibicionismo.

Só a partir de 1820 é que os tratados de comércio começam a generalizar-se sob a égide dos princípios proclamados anteriormente às guerras da Revolução francesa e do Império.

V. — Os tratados abstractos e as pautas convencionais.

A política comercial adoptada pelos diferentes Estados nos regimes convencionais inspirou-se, durante o século xix, na liberdade de comércio, no tratamento nacional, na cláusula da nação mais favorecida, sob as suas formas absoluta e condicional e nas pautas convencionais. O direito de guerra e de neutralidade desaparece das convenções desta época¹.

A série de convenções entre os Estados da Confederação Germânica, iniciada em 1828, para a constituição da União aduaneira (Zoll-

¹ Boris Nolde, *ob. cit.*

verein), corresponde a uma forma típica de tratados e a uma nova modalidade no regime contratual.

Nolde considera ainda, nesta época, um outro tipo de tratados que designa por *abstractos*, em que as partes contratantes se limitam a estabelecer que cada uma delas gozará dos mesmos direitos concedidos ao comércio de uma terceira potência e aos nacionais do país¹.

O tratado *abstracto* corresponde à aplicação pura e simples da cláusula da nação mais favorecida e, excluindo qualquer referência às pautas aduaneiras, representa um progresso em matéria convencional porque não envolve a *consolidação de direitos*, que era característica das épocas anteriores. Surgia assim a idea da autonomia pautal que mais tarde, como veremos, havia de concretizar-se em França numa fórmula, depois adoptada em muitos outros países, determinando, a partir de 1892, uma profunda transformação na política comercial até então seguida.

O tratado *abstracto* representa portanto uma tendência para a abolição do sistema das *pautas*

¹ Boris Nolde, *ob. cit.*



anexas às convenções comerciais; facilitava a tarefa dos negociadores, porque dêste modo não tinha lugar a discussão da pauta convencional, como se fôra uma cláusula do tratado, e excluía a hipótese das concessões especiais por cada convenção, que depois se generalizavam por efeito da cláusula da nação mais favorecida.

Êste regime contratual foi adoptado nas convenções comerciais celebradas pela Holanda, a partir de 1850 e pela Inglaterra, a partir de 1860.

Neste último ano, o tratado de Cobden, entre a Inglaterra e a França, inaugura a política comercial livre-cambista da escola de Manchester, que se foi divulgando em tôda a Europa e durou até 1880, mas, ao mesmo tempo, consagra o tipo do tratado *abstracto*.

A adopção por parte da Inglaterra e da Holanda do regime convencional, consubstanciado no tratado *abstracto* significa que, tendo pôsto em execução o livre-cambismo, não podiam estes dois países fazer concessões especiais e, por êsse motivo, não estavam em condições de as exigir.

Não devemos esquecer que à frente do movimento livre-cambista se encontravam a

Inglaterra, a Holanda e a França, isto é, os países cuja industrialização estava mais avançada e, portanto, aqueles que menos tinham a perder sacrificando a política aduaneira até então seguida. Para a manutenção duma tal política, não podiam já invocar-se, nesses países, argumentos de ordem económica; as pautas passaram a ter, entre elles, uma função fiscal. A difusão do livre-câmbio por tóda a Europa traduzia facilidades de expansão para os Estados, em que as actividades económicas mais se tinham desenvolvido, com evidente sacrifício dos mais atrasados.

O princípio da igualdade adquire nas relações económicas internacionais um prestígio tal que a cláusula da nação mais favorecida veio a ser o característico predominante da política comercial da época e até no tratado de Paz de Francfort que pôs termo à guerra de 1870-1871, entre a França e a Alemanha, se introduziu a referida cláusula para fixar, sem limite de tempo, as condições em que deviam desenvolver-se as relações comerciais entre os dois países.

O regresso ao proteccionismo teve, como era natural, uma repercussão profunda nos re-

gimes convencionais dos diversos países. É sobretudo a partir de 1880 que a política proteccionista se vai radicando em tôda a Europa, com excepção da Inglaterra e da Holanda.

A cláusula da nação mais favorecida começou a ser combatida sob o impulso da tendência proteccionista. Em 1891, os países europeus debatem-se numa guerra de pautas que ameaça aniquilar o comércio internacional. A cláusula foi então muito discutida.

VI. — As pautas autónomas e o sistema das especializações.

A França recorreu, em 1892, a um novo sistema de pautas a duas colunas (máxima e mínima). Designam-se estas pautas por *autónomas*, porque são promulgadas independentemente das convenções e a pauta mínima pode modificar-se sem denunciar os acordos a que ela é applicável. Dêste modo, a consolidação de direitos desaparece, a não ser que se mencione expressamente no convénio.

A pauta *máxima*, ou pauta de *direito comum*, ou ainda *pauta geral* actua como elemento destinado a compellir os outros Estados a negociar convenções comerciais para evitar os obstáculos que ela representa para a sua expansão económica.

A Alemanha pretendeu evitar os inconvenientes da cláusula da nação mais favorecida com o sistema das *especializações*. Para êsse efeito, em consequência da lei de 25 de Dezembro de 1902, promulgou uma pauta dividida em 19 classes, com 1.450 artigos, em lugar dos 400 que tinha a pauta anterior.

As *especializações*, na *pauta geral*, permitiam já um tratamento discriminatório para atingir especialmente certas indústrias estrangeiras, mas, na *pauta convencional*, o sistema foi de um resultado decisivo para restringir os efeitos da cláusula da nação mais favorecida.

Os inconvenientes mais graves desta cláusula consistem na extensibilidade de benefícios, a título gratuito, a países que os não solicitaram e que porventura podem tirar dêles vantagens mais apreciáveis do que aqueles que obtêm inicialmente tais concessões.

Teòricamente as negociações dum acôrdo comercial devem ter por base a equivalência económica das concessões e essa equivalência pode ser grandemente prejudicada quando, por efeito da cláusula, se vão aumentar a um determinado país os benefícios anteriormente concedidos, porque se realizou uma nova convenção, em que figuram outros benefícios.

Torna-se difícil avaliar as repercussões da pauta convencional, desde que ela se vai modificando à medida que se realizam tratados de comércio, com vantagens, que se não encontravam nos anteriores. Foi por este motivo que outrora se preconizou a negociação dos tratados na mesma época e por ocasião das grandes reformas pautais, porque assim poderiam os negociadores aperceber-se melhor dos efeitos produzidos, na economia nacional, pelas concessões a fazer. Como, porém, as negociações dependem do acôrdo dos países contratantes, não podia qualquer dêles impor a sua vontade e portanto a solução tornava-se precária.

No sistema das especializações, a cláusula não tem a elasticidade que lhe é peculiar, porque a indicação, na pauta convencional, anexa ao tratado, da mercadoria, com os característicos próprios da sua origem, corresponde a uma concessão especial, de que os outros países não podem aproveitar.

Assim, a redução, feita à Bélgica pela Alemanha, nos direitos sôbre os cavalos de raça flamenga, não podia beneficiar qualquer outro país. Do mesmo modo, era só para a Itália a redução dos direitos sôbre o queijo Gorgonzola e era só para a Suíça a redução dos direitos sôbre os gados, com determinadas característi-

cas, que só da Suíça podiam ser importados. A individualização da mercadoria por característicos regionais, por marcas de comércio e outras, restringe a amplitude da cláusula da nação mais favorecida, evitando que ela vá favorecer os países que por tratados anteriores obtiveram êste tratamento.

A discussão da cláusula deve preocupar-nos principalmente sob o ponto de vista da sua influência no regime proteccionista.

Antes da aplicação das pautas autónomas, ela tinha não só o defeito da sua extensibilidade, mas outro não menos grave lhe ficava inerente, que era o da consolidação dos direitos de tôdas as mercadorias inscritas na pauta convencional, anexa ao tratado. Os inconvenientes que daqui resultavam eram atenuados pela estabilidade dos preços e das relações económicas internacionais. O regime das pautas autónomas dá ao país que o aplica a faculdade de modificar a pauta convencional, ou antes, a pauta mínima, porque é esta a que, em regra, êle se obriga a aplicar, em consequência da convenção. E, neste caso, evidentemente a pauta mínima é uma pauta convencional, com uma maleabilidade que as pautas anexas aos tratados não têm. Quando a cláusula da nação

mais favorecida determina uma afluência de produtos estrangeiros ao mercado nacional, em condições de concorrerem com a indústria do país, o remédio é fácil porque consiste no aumento dos direitos da pauta mínima.

A elasticidade do sistema completa-se com as convenções a curto prazo, denunciáveis com seis meses de antecipação.

Os Estados que aplicam a autonomia pautal obrigam-se, em regra, nas convenções, a aplicar a pauta mínima no todo ou em parte, quere dizer, aquela pauta mínima que esteja em vigor ou a que venha a ser promulgada na vigência do tratado¹.

Como se depreende do que fica exposto, a adopção do sistema das pautas autónomas veio modificar inteiramente o regime contratual, até então seguido.

As pautas *autónomas*, ou pautas a *duas columnas*, ou ainda *pautas duplas*, foram uma reacção contra a tendência livre-cambista, contra a consolidação de direitos e também contra a

¹ Veja-se a lei francesa de 29 de Março de 1910.

cláusula da nação mais favorecida, cujos defeitos conseguiram corrigir.

A pauta mínima corresponde ao limite das concessões a fazer nos tratados a realizar.

Em 1914, antes da Grande Guerra, a França tinha 62 convenções com Estados europeus e extra-europeus, das quais 35 davam aos outros países contratantes o benefício da pauta mínima. Era êste o regime em vigor com todos os países da Europa, com excepção da Itália, no que respeita aos tecidos de sêda, por causa da concorrência que faziam aos tecidos similares produzidos em França¹.

Com o regime das pautas *duplas* entrava-se numa nova época de política comercial, em que a cláusula da nação mais favorecida não podia mais comprometer, no futuro, qualquer ramo da actividade económica nacional. A discussão dos direitos, tão delicada pelos interesses que envolve, desaparecia assim das negociações. Se, na vigência de qualquer tratado, se averiguar que a produção nacional de um dos países contratantes não está bem defendida, o

¹ Veja-se o Acôrdo comercial entre a França e a Itália, de 21 de Novembro de 1898.

defeito não é do negociador, que deixou de ter ao seu arbítrio a fixação dos direitos; tão pouco êle pode ser attribuído à cláusula. O mal, neste caso, provém apenas da pauta mínima que não protege suficientemente a indústria nacional contra a concorrência estrangeira.

As pautas *duplas*, usadas inicialmente em Espanha, também foram applicadas, antes da Grande Guerra, na Rússia, no Brasil, na Suécia e na Noruega. Todavia, nenhum dêstes países conservou intangível a pauta mínima, nos acordos realizados, senão a França. A Noruega também applicou rigidamente a sua pauta mínima, mas para êste último país, a pauta máxima era applicável apenas aos países que lhe recusavam um tratamento de favor.

Tanto o sistema da pauta *única* como o da pauta *dupla* comportam do mesmo modo a cláusula geral da nação mais favorecida, que, já mesmo antes da Grande Guerra, foi objecto de severas críticas, sem contudo se encontrar uma solução mais perfeita. Talvez por êste motivo, ela conseguiu sair sempre vitoriosa dos ataques que lhe eram dirigidos e impôs-se por uma maneira incontroversa, porque qualquer restrição que se procurasse introduzir-lhe fazia

desde logo supor uma reciprocidade de tratamento e, portanto, a possibilidade da perda de um mercado externo, conquistado, por vezes, à custa de grandes sacrifícios e despesas, por motivo de um tratamento mais favorável, concedido a outro concorrente.

Como nos mostra o estudo da evolução da política comercial, cada unidade económica internacional tende a colocar-se, pelo menos, num pé de igualdade com as outras unidades económicas internacionais, no mercado mundial¹.

O receio de desvios de correntes comerciais, regularmente estabelecidas, e das represálias, de reflexos perturbadores da vida económica internacional, dava à cláusula da nação mais favorecida uma preponderância invulnerável a tôdas as críticas.

Isto era assim antes da Grande Guerra, quando a estabilidade do comércio internacional não estava ameaçada, quando as relações económicas, entre os diferentes povos, se desenvolviam pacificamente, criando por tôda a parte um ambiente de confiança e de solidariedade.

¹ Josef Ebner, *ob. cit.*

II

Durante a Grande Guerra a Economia internacional teve de subordinar-se às necessidades da luta, em que quási tôdas as nações se encontraram envolvidas, e os princípios que anteriormente orientavam a política comercial tiveram de ser postos de parte pela fôrça das circunstâncias.

A proibição do comércio com o inimigo, tôdas as medidas destinadas a tornar efectivo o bloqueio económico, com que os Aliados procuraram enfraquecer os impérios centrais; as proibições de importação de artigos considerados de luxo, não tanto pela necessidade de libertar a indústria nacional da concorrência estrangeira como pela conveniência de equilibrar a balança comercial, a fim de evitar a desvalorização da moeda; a fiscalização da saída do ouro, dos capitais e das operações de câmbio, que se levou a efeito com o mesmo objectivo, são, no seu conjunto, as características predominantes das relações económicas internacionais durante as hostilidades.

O intervencionismo do Estado, na aplicação destas medidas, não se pretendia justificar pela obediência a novos princípios de política económica, para defesa da produção, que o conflito europeu atingira profundamente; era o supremo argumento da salvação pública, que se invocava na adopção das soluções violentas.

Como é natural, êste procedimento não contrariava sòmente a vida económica dos inimigos, ia também provocar entre os Aliados uma crise que não podia deixar de criar grandes embaraços ao prosseguimento da luta. Esta situação que já era grave, tornou-se verdadeiramente angustiada pela intensificação da guerra submarina, que os impérios centrais levaram a efeito, dificultando o abastecimento dos Aliados, precisamente no momento em que se tornava mais necessária uma equitativa repartição das mercadorias destinadas à sua manutenção e ao desenvolvimento das indústrias de guerra.

Surgiu assim a necessidade de uma organização económica, entre os Aliados, para as importações, meios de transporte e de pagamentos.

Esta organização foi, de facto, estabelecida em Londres em 3 de Dezembro de 1917 e correspondia à cooperação económica inter-aliada, cujos resultados benéficos se não fizeram esperar.

I — A vaga proteccionista.

Ainda, no propósito de imprimir unidade à defesa económica dos Aliados, foi criado, logo a seguir ao armistício, o “Conselho Supremo Económico” para assegurar o abastecimento aos países mais sacrificados pela guerra até à conclusão dos tratados de paz.

Os Estados Unidos da América do Norte não viram com simpatia a instituição dêste organismo, destinado a normalizar o comércio internacional, que tanto havia declinado durante o longo período das hostilidades, e logo, em meados de 1919, a delegação americana abandonava o “Conselho Supremo Económico”.

Esta atitude correspondeu a um golpe funesto na solidariedade económica entre os Aliados, apregoada como um evangelho, durante as hostilidades.

Os Estados Unidos, enriquecidos pela guerra, eram, nessa época, o único país, cuja produção não havia suportado as conseqüências do conflito, de modo a poder normalizar-se rapidamente e, nestes termos, o seu auxílio seria decisivo para a reconstrução económica, que se tornava indispensável.

Todos os projectos de liberdade comercial, tão preconizada para estreitar as relações eco-

nómicas entre os Aliados, como a fórmula mais eficaz de todos poderem reparar as devastações sofridas, não foram depois mais do que vagas aspirações.

O procedimento dos Estados Unidos no momento particularmente crítico, em que quasi tôdas as nações da Europa procuravam confiantes sair da derrocada económica produzida pela guerra, devemos considerá-lo como o primeiro impulso para o que, com propriedade, tem sido designado por *vaga proteccionista*, e foi, na verdade, o ponto de partida da exaltação progressiva dos nacionalismos económicos.

O fracasso do Conselho Supremo determinou, em França, uma forte reacção proteccionista, que depois se foi generalizando a todos os outros países.

O regresso ao regime das proibições de importação e até mesmo de exportação de mercadorias, produzidas em quantidade insufficiente, as prorrogações sucessivas da lei de 1916, que dava ao Govêrno a faculdade de modificar as pautas aduaneiras sem a consulta prévia ao Parlamento, foram as medidas que desde logo imprimiram à política comercial francesa uma feição acentuadamente proteccionista.

É certo que a denúncia por parte da França,

em 23 de Abril de 1918, de tôdas as convenções comerciais, realizadas desde 1892 até à abertura das hostilidades, nos revela já um propósito de renunciar à política comercial anteriormente seguida¹.

Esta deliberação não se harmoniza com o espírito que prevaleceu na Conferência Económica dos Governos Aliados, de Paris, levada a efeito em 1916 e em que se fizeram representar a França, a Bélgica, a Inglaterra, a Itália, o Japão, Portugal, a Rússia e a Sérvia. A referida conferência já havia tentado fixar as bases de uma política económica a adoptar depois da guerra e nela foi claramente expresso o desejo de um auxílio mútuo dos Aliados, durante um período de reconstrução, tendo-se acordado na recusa aos países inimigos do tratamento de nação mais favorecida, durante um número de anos a fixar mais tarde.

II — As restrições à cláusula da nação mais favorecida e os direitos intermediários.

Pela mesma época, certos organismos económicos da França reclamavam contra o regime

¹ Pierre Angelini, *La politique du contingentement des importations.*

convencional adoptado antes da guerra e preconizavam modificações a introduzir nos acordos comerciais futuros, com os inimigos e do mesmo modo naqueles que tivessem de ser levados a efeito com os Aliados e os neutros. Baseavam-se estas reclamações na necessidade de adaptar a nova política comercial às transformações que se haviam operado durante a guerra e pretendia-se excluir dos novos acordos a negociar a *cláusula da nação mais favorecida*.

Para atender à corrente de opinião que se havia desenvolvido nesta ordem de ideas, foi convocada pelo Govêrno francês uma conferência de técnicos a fim de deliberar sôbre a matéria e esta, hesitando em pronunciar-se sôbre a cláusula em questão, reconheceu a necessidade de modificar o regime contratual em vigor.

A denúncia das convenções comerciais, contendo a cláusula *geral* da nação mais favorecida ou consolidações pautais, das que respeitavam à navegação e outras, foi uma consequência das deliberações tomadas na conferência de técnicos a que nos referimos.

Como a denúncia teve lugar durante as hostilidades e prevendo a dificuldade de impor aos

outros Estados a nova política comercial, o Governo francês concordou em que os acordos denunciados fôsem prorrogados por tácita recondução ou por aviso formal de três em três meses.

A cláusula da nação mais favorecida era então objecto de vivas discussões e attribuía-se a situação desfavorável da França em relação à Alemanha ao facto de haver figurado a referida cláusula no tratado de Francfort de 1871, que se seguiu à guerra franco-prussiana.

Não discutiremos por agora o valor dêste argumento, que se inspirava sobretudo em considerações de ordem política; nem isso interessa grandemente ao nosso estudo. A verdade é que o movimento de opinião contrário à cláusula conduziu à promulgação da lei de 29 de Julho de 1919, que inaugurou em França uma nova modalidade contratual, cujas repercussões se não fizeram esperar na vida económica dos outros Estados.

A mencionada lei autorizava o Governo a “negociar com os países estrangeiros, por uma duração determinada, a concessão de reduções de direitos sôbre a pauta geral, calculada em percentagens sôbre a diferença existente entre a pauta de direito comum e a pauta mínima”.

Criavam-se dêste modo os *direitos interme-*

diários e, como as reduções concedidas “poderiam, em troca de vantagens correlativas, ser postas provisoriamente em vigor, por decretos aprovados em conselho de ministros”, dava-se legalmente o regresso à cláusula condicional e a intervenção do Parlamento não era indispensável para que qualquer acôrdo entrasse em vigor¹.

Os *direitos intermediários*, variando consoante percentagens estabelecidas sôbre a diferença existente entre a pauta máxima e a pauta mínima, passaram a ter uma elasticidade muito maior depois que, em 1921, a pauta geral foi elevada de modo que a aludida diferença atingisse 400 ‰.

A nova política comercial da França não podia deixar de suscitar protestos e levou os outros países aos exageros proteccionistas de efeitos bem sensíveis no comércio internacional.

A lei de 1919, a que fizemos referência, foi interpretada no sentido de não excluir inteiramente o tratamento da nação mais favore-

¹ Pierre Angelini, *ob. cit.*

cida, que passou a ser aplicado por uma forma condicional e limitada.

Compreende-se bem a dificuldade de execução de uma política comercial que, recusando a cláusula geral da nação mais favorecida, não deixava de a exigir por uma forma integral, com o fundamento de que um acôrdo de comércio perfeito não era aquele que se baseava na *identidade*, mas sim na *equivalência* das concessões e, neste caso, na outorga do melhor tratamento compatível com o regime legal dos dois países contratantes¹.

A França procurava assim, por intermédio dos seus negociadores, obter a concessão da cláusula incondicional e ilimitada, justificando a recusa dêste tratamento porque a lei lho impedia.

A fragilidade dêste argumento era de molde a provocar represálias e rupturas de relações comerciais, que realmente se observaram com diversos países, incluindo Portugal. Apesar de tudo, conseguia realizar alguns acordos comerciais, em consequência da crise, que já então se fazia sentir, não permitir aos outros países,

¹ C. J. Gignoux, *L'après guerre et la politique commerciale*.

sem grandes prejuízos, a renúncia ao mercado francês e ainda porque, sendo a mais sacrificada pela guerra, adquirira um prestígio que lhe permitia aplicar essa política comercial ofensiva, invocando as grandes destruições que a sua economia havia sofrido e a necessidade de soluções enérgicas, embora transitórias.

A política proteccionista adoptada pelos Estados Unidos e pela França fructificou no desencadeamento da causa mais decisiva da depressão económica, que se tem generalizado progressivamente nos últimos anos. O melhor tratamento que a França passou a conceder, após a promulgação da lei de 29 de Julho de 1919, correspondia:

1.º — À aplicação da pauta mínima a um certo número de produtos, que d'este modo ficavam beneficiando do tratamento da nação mais favorecida, visto que nenhuma concessão podia ir além d'esse limite. Só à Bélgica foi este tratamento aplicado à totalidade dos artigos da pauta.

2.º — À concessão aos restantes artigos de percentagens de redução, que se consideravam apropriadas às condições de produção dos outros países contratantes, de modo a permitir ou mesmo a favorecer a importação de alguns pro-

dutos e, em certos acordos, a entrada das mercadorias, nestas condições, era fixada num determinado contingente¹.

Até Janeiro de 1923, os direitos aduaneiros foram elevados para um grande número de artigos da pauta francesa, pela aplicação do regime dos *coeficientes*, que consistia na multiplicação do direito aduaneiro pelo número correspondente à relação entre o valor da mercadoria, antes da guerra, e o seu valor actual. Este processo de actualização do direito, em função do valor da moeda, representava mais uma causa de instabilidade nas relações mercantis com os outros países, visto que o coeficiente tinha de variar com o preço da mercadoria a que era aplicável e os preços estavam sujeitos às flutuações mais imprevistas.

As restrições à cláusula da nação mais favorecida conduziram a um regime preferencial, cujos inconvenientes não podiam deixar de reflectir-se no comércio exterior da França.

A ruptura das relações comerciais com Portugal, que durou desde 16 de Junho de 1923

¹ C. J. Gignoux, *ob. cit.*

a 5 de Março de 1925, resultou de não se ter podido obter para os nossos vinhos ordinários um tratamento tão favorável como aquele que havia sido outorgado aos espanhóis. Pretendeu-se então defender o tratamento preferencial, reservado para estes últimos, com o fundamento de que, encontrando-se a nossa moeda desvalorizada em relação à espanhola, os nossos vinhos podiam ser colocados no mercado francês por um preço inferior àquele que, no mesmo mercado, atingiam os espanhóis.

Neste caso, a restrição à cláusula da nação mais favorecida revestia uma forma típica que consistia na defesa de um produto estrangeiro da concorrência de outro similar, também estrangeiro, no mercado nacional, o que praticamente equivalia a um tratamento preferencial, com a aparência da igualdade de condições no mercado francês.

É de supor que as vantagens transitórias que a França obteve nesta época de restrições à cláusula da nação mais favorecida, isto é, desde 1919 até 1927, não compensassem os prejuízos resultantes das represálias, das rupturas de relações económicas que provocou; da perda de correntes comerciais que depois se não reconstituíram inteiramente e ainda da

instabilidade que um regime contratual, assim concebido, não podia deixar de produzir no seu comércio externo.

É certo que a instabilidade das relações comerciais entre os Estados provém ainda de outras causas e, em especial, das flutuações cambiais, dos contingentes aduaneiros e do *dumping*, que hoje reveste modalidades novas, mas não é menos verdade que na Conferência económica internacional, realizada em Genebra, em Maio de 1927, se reconhecia que a cláusula da nação mais favorecida contribuía para imprimir ao comércio internacional a estabilidade tão necessária ao seu desenvolvimento. E assim se resolveu na referida Conferência recomendar aos governos que “o alcance e a forma da cláusula tenham o carácter mais amplo e mais liberal e que a mesma cláusula não seja enfraquecida nem restringida, quer por disposições expressas, quer por via de interpretação”.

Pela mesma razão, a Conferência interparlamentar de comércio, reunida em Paris em 1928, emitiu o voto de que se applicasse a cláusula da nação mais favorecida numa forma “incondicionada”.

O tratado de comércio franco-alemão, assi-

nado em 1927, contém a cláusula geral da nação mais favorecida, incondicional e ilimitada, e pode dizer-se que, a partir desta data, a França pôs de parte, no seu regime contractual, os princípios em que se inspirava a lei de 1919.

III — Política dos contingentes na importação e «contrôle» das divisas.

Em 1931, o Comité económico da Sociedade das Nações empreendeu o estudo de certas questões de aplicação do princípio da cláusula da nação mais favorecida e nomeadamente da compatibilidade dos *contingentes aduaneiros* e dos direitos *anti-dumping* com a referida cláusula¹.

A compatibilidade dos contingentes com a cláusula da nação mais favorecida foi objecto de vários debates, especialmente na Câmara de Comércio Internacional. As opiniões divergem, mas tem prevalecido o critério de que os contingentes permitem facilmente iludir a cláusula e até mesmo a sua violação.

Pelo regime dos contingentes na importação,

¹ Société des Nations, *Comité Économique. C 427 M 177 - 1931 - II. B.*

procuram os Estados que o aplicam reforçar o proteccionismo e, ao mesmo tempo, equilibrar a sua balança comercial, limitando a entrada de mercadorias estrangeiras.

É evidente que êste resultado podia conseguir-se pela simples elevação dos direitos aduaneiros. Argumenta-se porém, para justificar a preferência pelos contingentes, que, dêste modo, se não contribui tão facilmente para aumentar a carestia da vida e, além disso, a elevação dos direitos não se presta tanto a ser aplicada por uma forma transitória como os contingentes.

Devemos observar desde já que a limitação de importação não pode deixar de reflectir-se nos preços e seria absurdo esperar que estes se mantivessem ao mesmo nível, desde que se opere uma restrição na entrada das mercadorias.

Não apreciaremos, neste momento, as diferentes modalidades que podem revestir os contingentes. Os que mais particularmente nos interessam são os estabelecidos na vigência de acordos comerciais e estudaremos a maneira de os aplicar por efeito da cláusula da nação mais favorecida.

Os países que têm recorrido à prática dos contingentes fixavam primeiro um número global e, quando êste era atingido, as alfândegas recebiam ordem para proibir a importação. Daqui resultava uma inundação do mercado pelas mercadorias contingentadas, enquanto o limite não era alcançado e, por vezes, as quantidades exportadas dos outros países excediam bastante o total fixado. Por êste motivo, as mercadorias em excesso teriam de aguardar o tempo necessário para o estabelecimento de um novo contingente, correndo o risco de se deteriorarem, nos armazéns que lhes são habitualmente destinados.

Êste inconveniente tornou-se muito sensível em relação a certas mercadorias de fácil decomposição, deu lugar a reclamações e conduziu ao sistema das licenças e à repartição dos contingentes por países.

O sistema das licenças evita a inundação do mercado, a que fizemos referência, mas dá aos que as obtêm um verdadeiro monopólio, com tôdas as suas consequências desastrosas.

A concessão das licenças aos importadores deixa à mercê destes os exportadores, forçados assim a sujeitar-se aos preços que lhes são impostos. Tem-se procurado, em certos casos,

atenuar êste efeito, convencionando-se uma distribuição equitativa entre importadores e exportadores. Todavia a experiência demonstra que, mesmo assim, se não consegue excluir a especulação por parte daqueles que entram na posse das licenças.

Temos de considerar os contingentes consoante os períodos da sua duração; se a sua renovação é tácita ou expressa; as condições a que se subordina a importação das quantidades contingentadas e o tratamento aduaneiro aplicável. Sob qualquer dêstes aspectos, a natureza jurídica dos contingentes não se modifica e parece não poder ter qualquer influência em relação à compatibilidade com a cláusula da nação mais favorecida.¹

Desde que a cláusula tem por fim assegurar a igualdade de tratamento, num raciocínio simplista, pode entender-se que, quando um Estado adopta o regime dos contingentes, a distribuição mais equitativa pelos outros Estados, que gozam do beneficio da cláusula, deve basear-se na *igualdade*, sem o que a mesma cláusula seria

¹ Société des Nations. — E. 805, 16 de Fevereiro de 1933.

violada. Devemos reconhecer, porém, que esta interpretação daria, na prática, graves complicações para o comércio internacional, porque a concorrência num determinado mercado, por parte dos diferentes Estados, deriva do seu potencial económico e doutras condições muito variáveis. Quando se verifica uma grande diferença entre eles, no volume das exportações, distribuir igualmente os contingentes equivaleria a criar perturbações mais profundas nas relações comerciais, expulsando do mercado certos países em benefício doutros. Por êste motivo, tem sido preconizada, como menos perigosa, a distribuição *proporcional* em relação aos anos anteriores.

Quer se adopte, na distribuição do contingente por países, a fórmula da *igualdade* ou a da *proporcionalidade*, a experiência demonstra que êste regime não tem dado resultados apreciáveis para os países que o aplicam.

A partir de 1929, observa-se em França um recrudescimento proteccionista, que se traduz ¹:

a) num aumento puro e simples dos direitos aduaneiros, na desconsolidação dos direitos ins-

¹ Pierre Angelini, *ob. cit.*

critos nos acordos comerciais, para facilitar a sua elevação;

b) na criação de taxas especiais para certos produtos exóticos;

c) na instituição de sobretaxas de câmbio (Dec. de 1 de Agosto de 1931);

d) na extensão da lei do cadeado (leis de 31 de Dezembro de 1929, 14 de Março e 19 de Abril de 1931);

e) no restabelecimento de contingentes para a importação.

A lei recente que permite o lançamento de um imposto sôbre as licenças de importação não pode deixar de ser considerada como mais um expediente proteccionista.

Os efeitos dos contingentes na balança comercial não se fizeram esperar e, como a diminuição das importações não foi desde logo acompanhada de um decrescimento sensível nas exportações francesas, houve momentaneamente a impressão de que o regime dos contingentes resolveria, a breve trecho, o problema do equilíbrio da balança comercial. Esta esperança era muito illusória e não durou mais do que o tempo necessário para se dar a reacção por parte dos países prejudicados.

A curva das exportações francesas, diz Pierre Angelini, “só começa a decrescer rapidamente a partir do mês de Novembro de 1931: é com efeito a partir desta época que o movimento proteccionista se acentua em volta de nós e que muitos países tomaram medidas de retorsão, em resposta à nossa política comercial e, entre outras, a dos contingentes. Devemos confessar que estes, pelas respostas, assim provocadas, não tiveram um efeito muito favorável para a nossa exportação¹”.

Quando se considera a diminuição das exportações francesas, diz ainda o mesmo autor: “constata-se que o recuo é nitidamente mais acentuado em valor do que em pêsos. Em valor é de 38% e em pêsos não excede 26%. Isto demonstra que os nossos exportadores tiveram de fazer reduções sobre os preços de venda para conservar os mercados, restringindo-se sem cessar, tanto por causa da crise, como por consequência das represálias por nós provocadas¹”.

A aplicação do regime dos contingentes, em França, coincidiu com o aumento da carestia da vida, o que lhe promoveu uma grande impo-

¹ Pierre Angelini, *ob. cit.*

pularidade e esta não foi menor no estrangeiro, sobretudo na Itália, na Espanha, na Alemanha, na Suíça, nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Dinamarca e em Portugal.

Na balança comercial, o que interessa principalmente é o saldo. Pretender melhorá-la diminuindo as importações sem aumentar ou, pelo menos, manter o valor das exportações é eternizar o mal, que se pretende remediar, com manifesto sacrifício para a actividade económica nacional.

Para melhorar a balança comercial, em vez de se limitar a entrada de mercadorias estrangeiras, parece mais lógico e menos perigoso promover o desenvolvimento da exportação das nacionais.

Vinte e dois países adoptaram o sistema das licenças de importação ou de contingentes. Entre êles figura Portugal que, por decreto com força de lei de 26 de Fevereiro de 1932, criou, como medida de defesa, o adicional de 20% sobre os direitos de importação, que pode ser elevado até 100% e diminuído até 5% para determinadas matérias primas, máquinas e aparelhos para as indústrias. Pelo mesmo decreto, o Governo ficou autorizado a fixar contingentes para a importação de determinadas merca-

dorias, a importar do estrangeiro, durante períodos previamente estabelecidos.

As medidas tomadas em diversos países para o *contrôle* das divisas têm por fim evitar o desequilíbrio na balança comercial, do mesmo modo que o estabelecimento de contingentes para a importação. Com efeito, as restrições ao comércio de divisas conduzem praticamente e de um modo geral ao contingente de mercadorias, apresentando-se com os mesmos inconvenientes e suscitando os mesmos obstáculos ao comércio internacional.

A fixação do quantitativo das divisas a distribuir tem de subordinar-se a um critério mais ou menos arbitrário e não pode deixar de considerar-se como uma restrição à cláusula da nação mais favorecida.

IV — O dumping e os direitos compensadores.

A uma conclusão idêntica nos leva a aplicação dos direitos compensadores para evitar o *dumping*, quando êles não equivalem ao prêmio de exportação que os provocou ou à diferença de preços averiguada pelas cotações no mercado de origem e no de consumo.

Na legislação de quasi todos os países pro-

cura-se evitar a expansão comercial a que o *dumping* dá lugar, quer êle seja proveniente do prémio de exportação, concedido no mercado de origem, do câmbio ou de qualquer outro factor que determine uma baixa de preço, destinada a tirar ao imposto aduaneiro a sua função de proteger a indústria nacional contra a concorrência estrangeira.

Em Portugal, a disposição aplicável, neste caso, é o artigo 4.º do decreto N.º 17.823, de 31 de Dezembro de 1929, que aprova as pausas actualmente em vigor.

O *dumping* reveste, na actualidade, modalidades que não estão previstas na legislação baseada na equivalência do direito compensador a essa diferença de preços a que fizemos referência e cuja determinação se torna relativamente fácil.

A crise mundial tem promovido grandes dificuldades ao comércio de todos os países e, em muitos casos, o lucro constitui um argumento secundário, em presença das necessidades prementes de dar saída a grandes *stocks* acumulados, em consequência duma diminuição constante da capacidade de consumo dos diferentes mercados. O preço deixa de ser, nestas circunstâncias, uma função do custo de produção e do

lucro e passa a representar apenas um recurso excepcional de que se lança mão para realizar numerário, o que dificulta a determinação do direito compensador.

O *dumping* é um elemento perturbador da economia internacional, que corresponde a uma reacção contra o proteccionismo dos últimos tempos.

Segundo Pirelli e Di Nola, é necessária a coexistência das três condições seguintes para que haja *dumping*¹:

1.º — Vender no estrangeiro a preços inferiores aos do país destinatário;

2.º — Vender no estrangeiro a preços inferiores aos do país da origem;

3.º — Vender no estrangeiro a preços inferiores ao custo de produção no país de origem, isto é, vender com prejuízo.

Convém observar que a determinação do custo de produção pode dar lugar a grande número de controvérsias e daí provém a dificuldade maior do reconhecimento do *dumping*.

O Prof. Jacob Viner procurou agrupar os

¹ Memória dirigida em 1922 ao «Comité da Sociedade das Nações».

motivos que podem levar os exportadores a recorrer ao *dumping* nas cinco categorias seguintes:

a) Os produtores que dispõem ocasionalmente de excedentes de *stocks*, que não podem vender no mercado interno ou nos outros mercados habituais, a não ser que reduzissem radicalmente os seus preços e por consequência determinassem um envilecimento do mercado para a sua produção ulterior, exportam freqüentemente estas mercadorias para mercados afastados e eventuais, a qualquer preço.

b) O *dumping* pode ser praticado temporariamente a fim de desenvolver ou de conservar certos mercados exteriores, estabelecendo preços baixos para introduzir o produto num novo mercado ou para o tornar mais conhecido.

c) O *dumping* pode ser praticado porque o aumento da venda que dêle resulta permite o acréscimo do volume da produção, o que representa uma baixa da média do custo do fabrico.

d) O *dumping* pode ser praticado porque o preço no interior é um preço de monopólio, protegido por uma pauta aduaneira, e o preço máximo ao qual é possível efectuar as vendas para exportação, apesar de inferior ao do mercado interno, deixa, em todo o caso, um lucro líquido.

e) O *dumping* pode ser praticado, mesmo determinando uma perda momentânea, a fim de expulsar um concorrente, num mercado estrangeiro (*dumping* ofensivo) ou ainda pode tomar a forma de um *dumping* defensivo, no caso em que o produtor vende no mercado de exportação a um preço que lhe não deixa lucro a fim de não ser expulso desse mercado pelo concorrente que empregue contra êle um *dumping* ofensivo. Não é provável que o *dumping* desta categoria se mantenha durante um longo período, porque tende a cessar quando atinge o seu objectivo ou quando se prova a impossibilidade de o atingir, a não ser por um preço ruinoso¹.

Não estão compreendidos nesta classificação os casos especiais de *dumping social*, ou seja o que resulta dos salários mais baixos ou do dia com mais horas de trabalho; o *dumping de arbitragem*, que consiste na venda a preços diferentes nos mercados externos, realizando nuns os lucros que permitem baixas importantes noutros, em que a concorrência é maior; o *dumping do crédito*, que é caracterizado pelas condições

¹ Boris Eliacheff, *Le dumping soviétique*.

mais vantajosas de pagamento, feitas aos importadores, do que é uso por parte dos concorrentes; o *dumping do frete*, obtido por concessões das companhias de navegação, no transporte de certas mercadorias destinadas à exportação; finalmente, o *dumping* caracterizado por não se conhecer o preço mínimo e que deriva da ordem dada por certas casas exportadoras aos seus agentes para venderem sempre mais barato do que os seus concorrentes¹.

O *dumping* russo tem-se apresentado com características muito particulares e porventura outras formas de *dumping* existirão ainda, em condições de escaparem à observação escrupulosa daqueles que se têm consagrado ao estudo desta forma de expansão comercial, de reflexos tão nocivos ao desenvolvimento das relações entre os Estados, oferecendo talvez mais dificuldades na aplicação do direito compensador, sem que tal medida represente, de facto, uma restrição à cláusula da nação mais favorecida. Não é menos certo, porém, que os excessos proteccionistas, quando, em lugar de se inspirarem nas necessidades vitais da economia nacional, correspondem apenas a uma transigên-

¹ Boris Eliacheff, *ob. cit.*

cia com as influências políticas, exercidas junto dos Governos, que falseiam a noção do equilíbrio perante o interesse geral, a idea do *dumping* tem surgido, em alguns países, como argumento aparente, a que se recorre para explicar uma baixa accidental de preço, com o fim de justificar um aumento de tributação.

A "União Francesa das Indústrias Exportadoras," entende que as medidas especiais de protecção anti-*dumping*, sob a forma de direitos compensadores, se devem limitar ao *dumping social* e ao *dumping* caracterizado por medidas de conquista económica¹.

Nestes dois conceitos não pode dizer-se, em boa verdade, que a noção de *dumping* fique limitada porque neles cabem tôdas as modalidades a que fizemos referência e ainda outras que possam julgar-se compreendidas na vaga designação de "conquista económica".

Entre os princípios recomendados pela União Francesa das Indústrias Exportadoras figura a manutenção da cláusula da nação mais favore-

¹ Bulletin de l'Union Française des Industries Exportatrices. Março de 1933.

cida, exceptuando dêste tratamento os Estados que se recusem a uma política contratual equitativa ou que adoptem práticas discriminatórias, e prevêem-se as excepções à cláusula¹.

V — As excepções à cláusula da nação mais favorecida.

Os defensores da cláusula não podem deixar de admitir excepções, cuja manutenção se torna indispensável e outras que estão consagradas pelo uso, correspondendo a situações particulares, que se devem tomar em consideração.

Ainda mesmo quando a cláusula seja ilimitada não pode compreender os benefícios especiais concedidos para o comércio fronteiriço, que os Estados limítrofes reservam para uma zona limitada (cláusula de vizinhança). Do mesmo modo, o caso de uma união aduaneira ou de uma convenção para o abaixamento recíproco das pautas, desde que se não pretenda excluir qualquer Estado, não pode deixar de representar uma excepção ao tratamento da nação mais favorecida.

¹ Bulletin de l'Union Française des Industries Exportatrices. Março de 1933.

As relações comerciais entre as metrópoles e as colónias constituem também um caso particular, em que um tratamento preferencial se justifica plenamente, de harmonia com o princípio de que as colónias são extensões territoriais das metrópoles. Apesar disso, as cláusulas dos tratados de comércio só se aplicam em regra aos territórios metropolitanos, a não ser que expressamente se declare o contrário.

As reservas de tratamento justificam-se ainda nas relações entre certos países, ligados entre si por laços étnicos, históricos e geográficos. São exemplos consagrados nesta matéria, além de outros, a cláusula ibérica, a cláusula báltica, a cláusula escandinava, a cláusula sul-americana e bem assim o regime adoptado pela Suíça para certas zonas do território francês.

As excepções à cláusula de que fizemos menção devem ser expressamente declaradas no texto dos acordos para evitar dúvidas na execução.

Os acordos feitos pelos Estados danubianos com certos países compradores de cereais, consoante recomendações da Conferência de Stresa, realizada em Setembro de 1932, contêm concessões especiais, para que se tem admitido a derrogação temporária da cláusula da nação mais favorecida.

Merecem uma especial referência, como exemplos típicos de excepção à cláusula, as convenções: de Oslo, assinada em 22 de Dezembro de 1930, entre a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, e a de Ouchy, de 18 de Julho de 1932, entre a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo.

A convenção de Oslo resulta da idea da trégua aduaneira, tão debatida em Genebra e exclui o princípio da compensação, que dá origem a negociações intermináveis, bem como o das pautas de represálias.

Por esta convenção, cada uma das partes contratantes obriga-se a notificar às outras qualquer modificação pautal a levar a efeito, afim de que possam pronunciar-se previamente para ver se é possível evitar prejuízos que de tal alteração possam resultar.

Da execução do acôrdo de Oslo, em obediência ao pensamento de uma colaboração estreita entre países de uma zona nitidamente delimitada do resto da Europa, para o desenvolvimento da sua política comercial, derivou o reconhecimento, por parte de alguns dos Estados signatários, da conveniência de se unirem por um acôrdo com mais amplitude e susceptível

de se ir alargando progressivamente a outros Estados, sem excepção.

Assim se tornou possível a convenção de Ouchy, pela qual, os Estados contratantes se obrigam:

- 1.º — A estabelecer uma trégua aduaneira;
- 2.º — a reduzir progressivamente os direitos nas suas relações recíprocas.
- 3.º — a abster-se mutuamente de qualquer nova medida de proibição, restrição ou de regulamentação, assim como a suprimir o mais cedo possível as disposições existentes desta categoria.

As reduções de direitos, segundo os termos da convenção de Ouchy, devem ser feitas na razão de 10 % anualmente e, como o acôrdo foi negociado pelo prazo de cinco anos, prevê-se desde já uma diminuição de 50 % na tributação pautal, o que representa evidentemente uma reacção contra as tendências proteccionistas dos outros países.

Os Estados signatários da Convenção de Ouchy fizeram saber a todos os outros que aceitariam a sua adesão num pé de absoluta igualdade e, quando esta adesão lhes não fôsse possível, solicitavam a liberdade de executar o

acôrdo entre os contratantes, que não fizeram mais do que pôr em prática os princípios preconizados pela Sociedade das Nações.

Os Estados escandinavos tomaram em consideração o acôrdo de Ouchy, sem contudo lhes haverem dado ainda a sua adesão.

A Inglaterra apresentou as suas objecções e, embora não esteja disposta a aderir, reclama um tratamento igual ao dos países signatários pela aplicação da cláusula da nação mais favorecida.

A ratificação do referido acôrdo não pôde ser levada a efeito porque a Inglaterra, a França e a Alemanha não declararam ainda que aceitam a derrogação ao princípio clássico da nação mais favorecida.

A convenção de Ouchy, apesar da opposição que tem suscitado, representa uma tentativa notável, fora do domínio dos discursos, para restabelecer progressivamente, sem saltos bruscos, o comércio internacional e pode vir a ser o ponto de partida de uma nova política económica, destinada a opor um dique à corrente impetuosa que arrasta dum modo inexorável todos os Estados para um abismo, em que não há salvação possível.

Devemos, porém, reconhecer que a conven-

ção de Ouchy é um caso isolado, um exemplo que dificilmente poderá frutificar no ambiente obcecado por um proteccionismo feroz, com tendência para continuar a recorrer aos meios mais absurdos, apesar da lição cruel da experiência.

VI — Regresso à cláusula de reciprocidade.

A França iniciou negociações para modificar o acôrdo comercial que a ligava à Alemanha, desde 17 de Agosto de 1927, substituindo algumas das suas disposições, cujos efeitos na pacificação económica do mundo já tivemos ocasião de salientar, pelo *avenant*, ou acôrdo adicional, de 24 de Dezembro de 1932.

Diz Mr. Elbel, Director dos Acordos Comerciais, no Ministério do Comércio, que os objectivos dêste *avenant* foram os seguintes:

1.º — Retomar a liberdade de acção em matéria de pautas, dando por terminadas as consolidações de 1927.

2.º — Retirar à Alemanha a cláusula incondicional da nação mais favorecida;

3.º — Procurar restabelecer a balança comercial, que se apresentava deficitária para a França¹.

¹ *Le Journal du Commerce*, de 23 de Fevereiro de 1933.

Efectivamente estes objectivos realizaram-se por meio do *avenant*, mas, como é natural, por uma forma recíproca, o que permitiu à Alemanha tomar a iniciativa da elevação de direitos para um certo número de produtos agrícolas e industriais, atingindo assim a exportação francesa. Esta elevação, nos termos do *avenant*, foi feita “com aviso prévio de 15 dias de antecedência, afim de se procurarem os meios de se restabelecer de um modo conveniente o equilíbrio”. Quando não seja possível uma concórdia nesta matéria, a França poderá elevar os direitos a um ou mais produtos alemães, “de modo que as repercussões na balança comercial sejam equivalentes”.

O novo regime contratual, criado pelo *avenant*, destina-se por certo a eternizar as negociações e a provocar uma incerteza constante nas relações comerciais entre os dois países. A França obteve a ambicionada desconsolidação de direitos, mas, como afirma o antigo Ministro, Mr. Louis Rollin, “conseguiu também êste resultado inesperado e illusório — a consolidação do *deficit* da balança comercial¹”.

¹ *L'Information*, de 14 de Abril de 1933.

O *avenant* de Dezembro de 1932 tem a particularidade de fixar a guerra comercial em normas contratuais e, se os princípios nele estabelecidos vierem a prevalecer nos acordos de comércio a realizar, a crise mundial distanciar-se-á muito do seu termo. Todavia, é lícito concluir que uma tal política económica não pode deixar de provocar uma reacção salutar para as relações comerciais entre os diversos Estados.

A Conferência Parlamentar Internacional de Comércio, na sua reunião de Abril findo, que teve lugar em Roma, resolveu solicitar dos diferentes governos representados que se iniciassem negociações tendentes ao estabelecimento de tratados de comércio com a cláusula da nação mais favorecida.

A comissão preparatória de peritos para a Conferência monetária e económica, que vai realizar-se em Londres, reconhece que a cláusula *geral e incondicional* da nação mais favorecida deve ser a regra fundamental nos regimes convencionais e reconhece também que uma política comercial fundada apenas no princípio da *reciprocidade* conduziria inevitavelmente a sérias complicações.

Na corrente de opinião desfavorável à cláusula, temos de distinguir os que pretendem recusá-la, por um egoísmo inqualificável a que não duvidam sacrificar os legítimos interesses dos outros países, e bem assim aqueles que a combatem, não tanto pelo seu significado na economia internacional como pelos métodos empregados para iludir os seus efeitos.

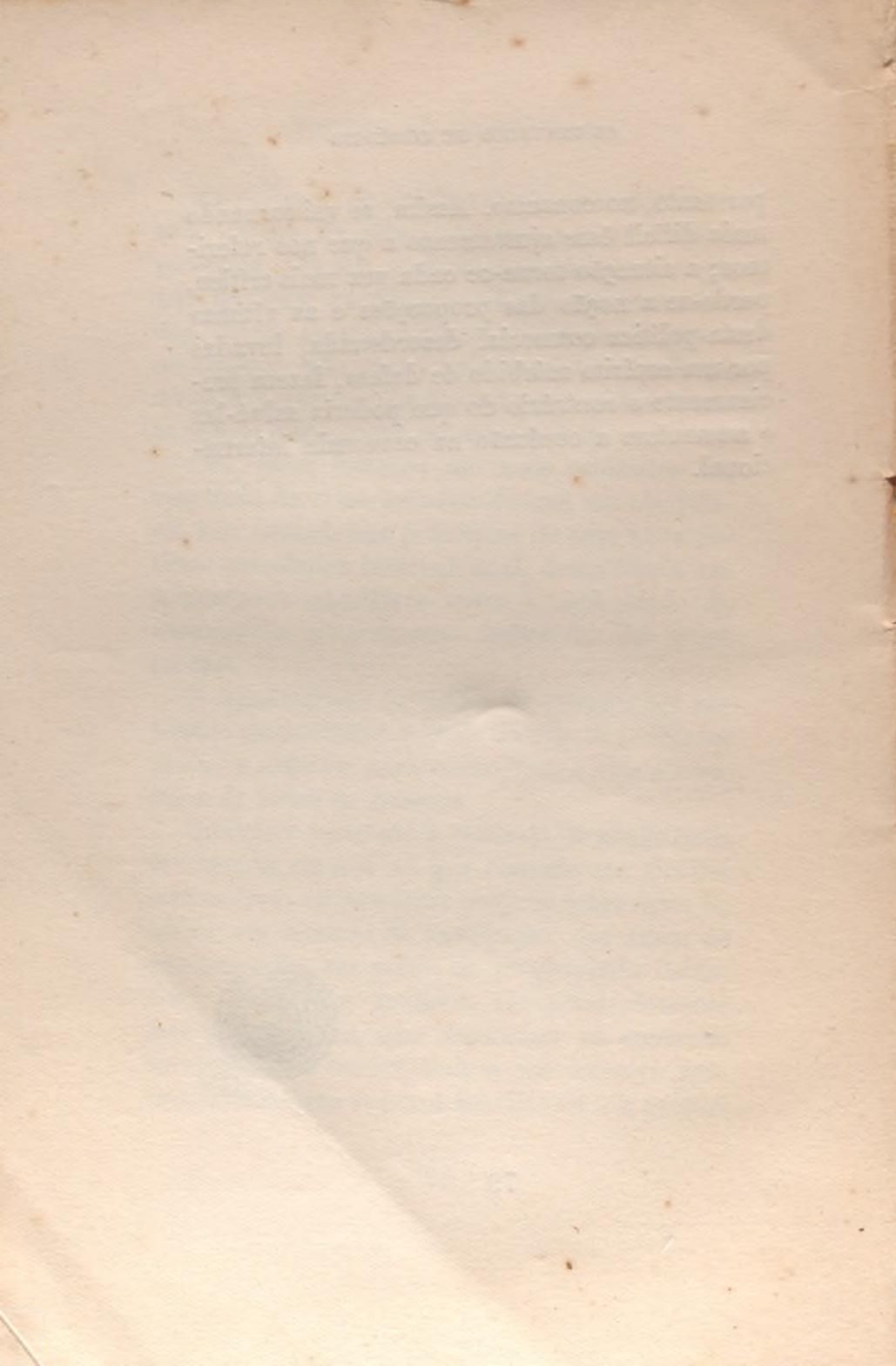
Ora, êsses métodos são mais utilizados em resultado da crise mundial do que em obediência aos verdadeiros princípios de uma nova política económica internacional, destinada a estabelecer o equilíbrio entre a capacidade de consumo e o progresso industrial do nosso tempo.

O ajustamento do poder de compra ao potencial da produção é, sem dúvida, o problema inicial a resolver para normalizar a vida económica de todos os Estados.

Qualquer restrição à cláusula da nação mais favorecida, ou seja no que respeita aos direitos aduaneiros, ao comércio pròpriamente dito, ou ainda, em matéria de navegação, dos meios de comunicação, em geral, da propriedade industrial, literária e artística, independentemente das perturbações, que determina no comércio internacional, corresponde a um exagêro protectionista, com reflexos inevitáveis nos preços,

por tanto, no consumo. Assim, se vai tornando mais difícil êsse ajustamento a que nos referimos; a situação torna-se cada vez mais crítica, perde-se a noção das proporções e as vítimas desta política comercial desordenada, levadas por um espírito mórbido de defesa, fazem precisamente o contrário do que poderia salvá-las e aumentam a confusão na economia internacional.







RÓ
MU
LO



CENTRO CIÊNCIA VIVA
UNIVERSIDADE COIMBRA

1329648149

