

REVISTA
PORTUGUESA
de HISTÓRIA

tomo XXXIV



COIMBRA 2000
FACULDADE de LETRAS
da UNIVERSIDADE de COIMBRA
INSTITUTO de HISTÓRIA ECONÓMICA e SOCIAL

A cooperação económica no âmbito da OECE O projecto de união aduaneira europeia e a participação portuguesa

ANTÓNIO MARTINS DA SILVA
Universidade de Coimbra

O projecto de realização de uma união aduaneira (*Zollverein*) europeia alimentou as esperanças e as intenções de industriais, economistas, políticos e idealistas, desde longa data. No período entre as duas guerras floresceram propostas ousadas de entendimentos europeus, tendentes a uma união aduaneira, como condição ou como consequência da uma unidade mais vasta, económica e política. Mas, de um modo geral, não passaram disso mesmo: propostas de particulares ou iniciativas institucionais, que esbarraram, na possibilidade da sua realização efectiva, com o difícil relacionamento franco alemão, por um lado, com a falta de vontade dos governos, por outro, e com o adensamento e a explosão das tensões que conduziram à segunda guerra, finalmente. Contudo, a reflexão desenvolvida, os esquemas propostos ou ensaiados deixaram traços imperecíveis, que estão na base dos projectos, das experiências e das realizações empreendidos do pós segunda guerra.

1. A ideia de união económica e aduaneira no período entre as duas guerras. Como pioneiros de uma unidade europeia assente na ideia de um «grande mercado europeu», a partir de actuações concretas, destacam-se nomes como Louis Loucheur, em França, e Émile Mayrisch, no Luxemburgo. O primeiro, que fora ministro do Trabalho e da Previdência Social entre 1926 e 1930, propôs, em 1925, na Sociedade das Nações (SDN), uma liga económica dos Estados europeus, assente no eixo Paris-Berlim, que funcionasse simultaneamente como ponto de equilíbrio contra o poderio anglo-saxónico e como etapa para a construção dos Estados-Unidos da Europa. Mas, apesar da SDN ter criado, em 1927, um Comité consultivo económico, este projecto de organização multilateral europeia, que deveria iniciar-se com entendimentos entre as indústrias de base (metalurgia, electricidade, química, têxteis, carvão) e estender-se ao conjunto da Europa, inclusive a leste, acabou por não ter resultados práticos. Mayrisch, por sua vez, tomou-se presidente, em 1926, da “Entente” internacional do Aço - espécie de autoridade internacional para actuar em relação aos problemas do aço na Europa, renunciando, de certa forma, a criação da CECA em 1950 -, autoridade que, apesar de ter obtido resultados práticos relevantes, não conseguiria realizar os seus grandes objectivos, sendo substituída em 1933 por um segundo cartel do aço que se ocuparia apenas das exportações; mas esta ideia de organização dos mercados para desenvolver a concorrência seria retomada mais tarde, em 1948, na OECE, por iniciativa dos Estados e não, como antes, pelo impulso de grupos privados. Mayrisch teve ainda a sua parte de responsabilidade, a par de outros nomes como Pierre Viénot e Arnold Rechberg, na criação em 1926 do Comité Franco-alemão de Informação e de Documentação, que tinha como objectivo o intercâmbio de informações e de experiências entre os dois países para que ambos pudessem reconquistar a confiança mútua e empreender iniciativas tendentes à criação alargada de comunidades de interesses; mas o

reacendimento das desconfianças por parte da Alemanha nos anos trinta desfez esta bem intencionada tentativa de concertação franco-alemã, que o futuro revelaria como indispensável para a construção europeia.

Outros nomes relevantes do período entre as duas guerras deram o seu contributo para a reflexão e proposição de uma união económica e aduaneira europeia. Destacam-se figuras como Yves Le Troquer, Henry de Jouvenel, Dannie-N. Heineman, Francis Delaisi, Arthur Salter, Pietro Stoppani, Louise Weiss, entre outros. Em 1926 é criada, por um grupo de economistas e homens de negócios, a União Económica e Aduaneira, que se debruçou sobre os problemas técnicos a resolver para o estabelecimento da união aduaneira e contribuiu com a sua reflexão e os seus trabalhos, para a possibilidade de constituição de uma frente de solidariedade económica europeia para fazer face ao já então gigante americano. Heineman, por exemplo, alemão originário dos Estados Unidos, propôs a acção concertada dos agentes económicos e dos políticos para a organização da Europa através de um sistema institucional influenciado pelo modelo americano, avançando com a ideia de um Banco Central europeu, para disciplinar a concorrência. Outros vão um pouco mais longe. Artur Salter considera que, para se proceder à liberdade completa do comércio no interior da Europa, ou seja, a uma efectiva união aduaneira, com uma pauta aduaneira comum, é indispensável existir um estrutura política, uma autoridade comum, que associe estreitamente os países europeus interessados: «Ou seja, os Estados Unidos da Europa devem ser uma realidade política, de contrário não podem ser uma realidade económica».

No primeiro Congresso Paneuropeu de Viena, em Outubro de 1926, foi adoptado um programa de novos pontos, entre os quais, a par de uma confederação europeia, um tribunal federal e uma aliança militar, se contavam também «a criação progressiva de uma união aduaneira europeia» e de «uma moeda europeia».

Na Sociedade das Nações houve também algumas vagas iniciativas com vista à realização de conferências económicas no sentido de incitar as nações a comprometerem-se na via da cooperação económica. A iniciativa institucional mais ousada foi aquela que resultou da proposta de Aristide Briand, em Setembro 1929, que sugeria «uma espécie de laço federal europeu» entre os países «que estão geograficamente agrupados como povos da Europa», para actuar prioritariamente e «sobretudo no domínio económico». Foi decidido que a França precisasse melhor a sua proposta - o que levaria à elaboração de um memorando sobre «a organização de um regime de união federal europeia», apresentado e discutido na organização em Setembro do ano seguinte, depois de, até 15 de Julho, sobre ele se pronunciarem os governos dos Estados europeus. As respostas destes foram em geral favoráveis, com excepção da Grã-Bretanha, mas tão vagas e reticentes como o próprio projecto; apontavam para a realização de acordos económicos que conduzissem a qualquer coisa como um «mercado comum» entre os povos europeus, mas sem que isso comportasse perda de soberania nacional. Discutida a moção na assembleia pelos representantes dos Estados visados, suscitou dúvidas e divergências e não colheu adesões sólidas e suficientes para que dela resultasse o início de um processo de unificação europeia. A «Comissão de Estudos» que, na sequência, foi criada para se ocupar do assunto, apesar de algumas actuações no domínio económico e de algumas preocupações no âmbito aduaneiro, não sobreviria à morte do seu presidente, o próprio Briand, falecido em 1932¹.

Com efeito, esta Europa do período entre as duas guerras apresentava-se de uma forma em tudo contrária à possibilidade de uma qualquer união bem sucedida: «um continente dividido em 35 regimes aduaneiros,

¹ *Documents relatifs à Vorganisation d'un régime d'Union Fédérale Européenne*, Arquivo Histórico-Diplomático (AHD), 3º Piso, Armário 45, Maço 545 (3P/A1/M545).

com 18 000 km de muralhas, com uma altura proporcional aos elevados valores das tarifas pautais; um continente sobre o qual nem as mercadorias nem os homens podiam circular livremente; um continente em que todas as práticas comerciais se assemelhavam à guerra», com uma «panóplia de medidas de protecção», que incluíam «direitos aduaneiros, restrições quantitativas, boicotes, proibições, câmbios flutuantes, medidas sanitárias, etc.». Ora, é «contra este estrangulamento económico da Europa que entendem lutar os propagandistas da União Aduaneira Europeia»².

Todavia, a diversidade de esforços empreendidos, por homens bem intencionados, muitos dos quais com um sentido prático das coisas, partiu essencialmente do sector privado; e não iam além da visão de uma unidade europeia essencialmente aduaneira, um grande mercado europeu, cuja configuração orgânica institucional não foi seriamente esboçada. De um modo geral, a utilização da expressão Estados Unidos da Europa não visava uma união política, mas apenas económica, como contrapeso à ameaça concorrencial da hegemonia americana e mesmo russa. Apesar de experiências de entendimentos económicos intereuropeus transitoriamente bem sucedidas, pela iniciativa e dinamismo empreendedor de alguns homens de negócios, de tentativas concretas governamentais de estabelecimento de convenções regionais aduaneiras (são os casos do malogrado pacto aduaneiro franco-belga-alemão de 24 de Março de 1930, da convenção de Oslo entre os países nórdicos, em 22 de Dezembro desse ano, da convenção de Ouchy, de Junho de 1932, entre outros), todas acabaram por soçobrar, mais cedo ou mais tarde, perante a incapacidade de entendimento dos Estados, das desconfianças e animosidades dos governos, herdadas do Tratado de Versalhes, dos proteccionismos

² Yannick Muet, *Le débat européen dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Económica, 1997, pp. 62-70.

nacionais, da ascensão de Hitler ao poder, da escalada, enfim, de tensões, que culminaram, a partir de 1938, na inevitabilidade da guerra. A problemática da união económica e aduaneira da Europa ficaria adiada até ao termo do conflito³.

2. **O Plano Marshall.** A resposta dos governos perante o movimento de unificação europeia do pós segunda guerra é muito titubeante, recusando, de um modo geral, qualquer possibilidade imediata de união federal, por ser prematura ou inconveniente. Dois anos após o termo da guerra a situação económica da Europa era preocupante: o baixo nível de produção, a insuficiência do obsoleto apetrechamento técnico, a falta de divisas fortes, a fraqueza das trocas e o proteccionismo aduaneiro espelhavam um panorama de penúria e de inflação, em contraste com a prosperidade dos Estados Unidos, que pressionavam o Velho Continente a encontrar formas de cooperação e de unidade. Todavia, a vontade política dos governantes europeus, em particular do executivo britânico, não se encaminhava nesse sentido: a haver união, esta deveria concretizar-se no quadro de uma vaga cooperação ou, preferencialmente, da convergência de esforços comuns para realizações concretas e interesses multilaterais em determinados domínios, como, por exemplo, o desenvolvimento europeu da energia eléctrica e a exploração conjunta, numa forma socialista, de todos os cursos de água alpinos — sugestão avançada, em 29 de Maio de 1947, pelo ministro britânico dos negócios estrangeiros, Ernest Bevin, no congresso do partido⁴.

³ Ver Gérard Bossuat, *Les Fondateurs de l'Europe*, Paris, Éditions Bellin, 1994, pp. 33-50.

⁴ *Diário de Notícias*, nº 29197, de 30/5/1947, p. 1 e 5. No referido congresso Ernest Bevin declarou: «Não vale a pena falar duma federação europeia, desta Europa ou daquela Europa, antes de ter tratado do problema alemão, e saber exactamente para onde vai a Alemanha. Estou de acordo com alguém que disse que a Europa tinha de progredir

Ora, foi por essa altura que um relatório do Departamento de Estado americano traçou um quadro negro sobre o destino da Europa, prevendo o seu afundamento com consequências dramáticas para a paz mundial e repercussões ruinosas para a economia americana. Pouco depois, em 5 de Junho, o secretário de Estado Georges Marshall propôs à Europa, na Universidade de Harvard, uma ajuda maciça e gratuita, mas não desinteressada, se os Estados decidissem cooperar entre si e se entendessem, de forma coordenada, quanto aos meios de que necessitavam, acordando um programa comum em que participassem muitas se não todas as nações europeias: «É lógico que os Estados Unidos [declarou Marshall] façam tudo o que lhes seja possível para auxiliar o regresso à saúde económica normal do mundo, sem o que não pode haver estabilidade política nem paz garantida. A nossa política não é dirigida contra qualquer país nem qualquer doutrina, mas contra a penúria, a pobreza, o desespero e o caos»⁵.

Estava lançado o repto, que tinha implícita a necessidade da cooperação europeia e pressupunha o estabelecimento de uma estrutura institucional: «A Bevin [escreve-se, no dia seguinte, num jornal inglês] foi dada uma oportunidade que não pode perder»⁶ ; «O interesse desse conselho dado pelo secretário de Estado americano está em que Marshall [escreve-se, no dia subsequente num jornal francês] evitou fazer qualquer discriminação entre os governos europeus, bons ou maus, e que a sua proposta se dirige à Europa como um todo»⁷. Embora Marshall tivesse

conjuntamente. Não podemos impor qualquer coisa de cima. O que espero e desejo é que voltem de novo às tarifas aduaneiras e barreiras alfandegárias. Veria com bom grado a colaboração de povos como a França, Bélgica e outros países no desenvolvimento da energia eléctrica. Tenho feito todos os esforços para encorajar jugoslavos, austríacos, italianos, franceses e suíços a trabalhar em conjunto e explorarem assim a energia hidroeléctrica numa forma socialista, especialmente de todos os cursos de água alpinos».

⁵ *Ibidem*, n.º 29204, de 6/6/1947, p. 1 e 5.

⁶ Cit. do jornal *News Chronicle* in *Diário de Notícias*, n.º 29205, de 7/6/1947, p. 5.

⁷ Cit. do jornal *Combat*, in *Diário de Notícias*, n.º 29205, de 7/6/1947, p. 5.

declarado, alguns dias depois (10 de Junho), que «a futura organização da Europa deve ser determinada pelos povos da Europa» e que «não está no nosso alvo impor[-lhes] [...] qualquer forma particular de associação política ou económica», a verdade é que sempre foi dizendo «que os Estados Unidos querem que a Europa não se divida contra si própria»⁸. Simultaneamente, o Senado americano tomava iniciativas no sentido de favorecer a criação dos Estados Unidos da Europa, no quadro da Organização das Nações Unidas; e, pelos meados de Junho, o prestigiado *New York Times* anunciava a visita às principais capitais europeias do subsecretário de Estado, William L. Clayton, para, entre outros objectivos, sugerir às nações europeias a modalidade de entendimento admissível para que nos Estados Unidos se conseguisse uma disposição favorável para a concessão de grandes créditos em dólares⁹.

À incitação americana (proposta de auxílio de Marshall) responderam de imediato a França e a Grã-Bretanha, e, sob a iniciativa e o convite destas, compareceram em Paris, a 12 de Julho de 1947, outros catorze Estados, entre os quais Portugal. Nessa reunião foi decidido criar um Comité de Cooperação Económica Europeia (CCEE), composto por delegados dos dezasseis Estados presentes, que teria como missão fazer o balanço das necessidades europeias para ir ao encontro da proposta americana. Reunidos numa segunda conferência a partir de 15 de Março do ano seguinte, os dezasseis acordaram elaborar a convenção que deveria criar a orgânica institucional responsável pela gestão da ajuda americana, na mesma altura em que no Congresso dos Estados Unidos era votado o enquadramento legislativo para o Programa de Reconstrução Europeia (ERP). Criou-se a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) em 16 de Abril de 1948 e veio o Plano Marshall. Para além da

⁸ *Diário de Notícias*, n.º 29209, de 11/6/1947, p. 1 e 5.

satisfação dos seus objectivos originários, inerentes à gestão deste plano, os membros da OECE comprometeram-se a viabilizar, entre outros, programas para modernizar a produção, desenvolver o comércio, reduzir os impostos aduaneiros e estabelecer, entre eles, uniões aduaneiras ou zonas de comércio livre¹⁰.

3. **As tentativas regionais de união aduaneira.** Foi com essa pretensão que a França e a Itália se empenharam, desde cedo, para estabelecerem entre si uma união aduaneira, desejada sobretudo pelos italianos por razões políticas e económicas, já que os franceses mantinham algumas reservas em virtude de as duas economias serem mais concorrentes do que complementares. Numa declaração comum de 13 de Setembro de 1947 tomaram pública a sua vontade recíproca de analisar os mecanismos necessários e as orientações de base para a conclusão de uma união alfandegária entre os dois Estados e encarregaram uma comissão franco-italiana de desenvolver os estudos adequados para conseguir esse objectivo. O relatório da referida comissão foi apresentado em 22 de Dezembro e apontava favoravelmente para a constituição de uma união aduaneira a realizar por etapas. Os governos francês e italiano adoptaram as conclusões desse relatório e declararam que, no interesse da reconstrução europeia, eram favoráveis à extensão a outros países da união alfandegária franco-italiana.

O tratado, designado de *Francita*, foi assinado em Turim a 20 de Março de 1948. As declarações empoladas dos ministros dos negócios estrangeiros de ambos os países mal esconderam a fragilidade de que os acordos enfermavam logo à partida. Bidault, pelo lado da França, classificou-os como constituindo «uma fase capital no caminho para a organização da Europa», tendo declarado:

¹⁰ Ver Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1996, p. 34 e segs.

«Comprometemo-nos solenemente [...] a fazermos com que a economia da França e a da Itália formem uma unidade única [...]. Desejamos que o nosso exemplo seja seguido pelos nossos vizinhos. Acreditamos na virtude da fórmula «união aduaneira» [...]. Sonhamos com uma vasta região que, indo do Mar do Norte ao Adriático, englobando os países do Benelux, a França e a Itália [...], garantirá, graças à livre circulação das mercadorias, homens e capitais, uma imensa prosperidade para todos e constituirá simultaneamente um factor essencial de segurança no mundo [...]. A assinatura de um acordo de união aduaneira entre a França e a Itália constitui sem dúvida um exemplo único na História do Mundo [...]. É um passo decisivo na construção dessa Europa unida que é nossa finalidade comum».

Por sua vez, o ministro italiano, Conde Sforza, replicou no mesmo tom retórico:

«Um pensamento comum, senhor Ministro, nos apoiou desde o começo das trocas de impressão que progressivamente nos trouxeram ao histórico resultado de hoje, o pensamento de que não somente vós devíeis servir os interesses da França e eu os da Itália, mas que também juntos deveríamos servir os interesses da nossa pátria comum - a Europa [...]. Oferecemos à Europa um exemplo. No protocolo que acabamos de assinar, a República Italiana e a República Francesa comprometem-se a criar uma união aduaneira entre os dois países e submetê-la o mais depressa possível à aprovação dos seus Parlamentos [...]. O entendimento que hoje assim iniciamos não tem precedente nos anais da História»¹¹.

O acordo bilateral previa a supressão dos controlos alfandegários, o estabelecimento de uma pauta extema comum, a eliminação progressiva das restrições quantitativas e a harmonização da legislação económica. Mas este convénio suscitou vivas reacções nos meios económicos e

Jornal de Notícias, de 21/3/1947, p. 1 e 12.

sociais de ambos os países: teve apoios em França nalguns sectores ligados à indústria pesada (siderurgia, mecânica e química) e desencadeou atitudes contrárias em Itália; suscitou enérgicos protestos na indústria têxtil e alimentar e nos sindicatos franceses, que temiam a concorrência italiana de produtos congêneres e da mão de obra. A aprovação do tratado seria recusada na Assembleia Nacional francesa em 1951.

Pouco convencida dos possíveis resultados do tratado franco-italiano, a França perspectivou, ainda mesmo antes da recusa de ratificação parlamentar, uma união geograficamente mais vasta, estendendo aquele tratado aos três países do Benelux, que baptizaram, por isso mesmo, de *Fritalux*, designação depois mudada para *Finebel*. As negociações desenrolaram-se de finais de 1949 aos primeiros meses de 1950, mas divergências entre os vários Estados visados, quanto aos métodos e à dimensão geográfica da união, condenariam também a possibilidade de êxito deste projecto: a França e a Itália, mais proteccionistas, opunham-se às exigências dos parceiros do Benelux, que pretendiam pôr em execução num curto prazo uma efectiva união aduaneira, com eliminação rápida das restrições quantitativas e das barreiras alfandegárias. Estes últimos desejavam incluir desde logo na união a Alemanha Federal, ao que se opunha a França e a Itália que temiam a concorrência industrial alemã. Por sua vez, a Grã-Bretanha, profundamente hostil a este agrupamento regional, tudo fez para o inviabilizar, ameaçando mesmo a França de represálias comerciais e fomentando as divisões entre os Estados envolvidos, em particular junto dos holandeses, bastante hesitantes sobre um eventual afastamento em relação aos britânicos.

Foi neste contexto que os ingleses engendraram um esquema de associação económica concorrente, em finais de 1949 (17 de Dezembro), com os países escandinavos, designado de *Uniskan* - países que tinham já concebido, entre 1947 e 1949, uma união aduaneira que não chegou a ser bem sucedida em virtude dos receios mútuos de concorrência e das

desconfiança políticas¹². Mas a proposta britânica não teria melhor resultado: sendo uma manobra para isolar o grupo *Finebel*, a Inglaterra desinteressou-se da sua própria iniciativa quando o destino deste se revelou comprometido. Todavia, a Suécia, a Dinamarca e a Noruega acabariam por formar em 1952 o *Conselho Nórdico*, com relevantes resultados em matéria de redução de constrangimentos económicos e sociais, mas sem que tenham conseguido realizar um verdadeiro mercado comum.

Perante esta sucessão de fracassos de projectos de união aduaneira, apenas um se revelou eficaz: foi o tratado do Benelux, celebrado já em Setembro 1944 entre a União Económica Belgo-Luxemburguesa e os Países Baixos, mas cuja respectiva convenção entrou em vigor só no 1º de Janeiro de 1948, dadas as disparidades existentes entre os três países, apesar da boa vontade de todos em levar a bom termo a sua iniciativa comum. Foi essa firme determinação, facilitada pelo pequeno número de países comprometidos, pela sua proximidade geográfica e de níveis de desenvolvimento, que tomou possíveis os notáveis progressos, ao longo da década de 50, no sentido da união económica e que fez do Benelux um verdadeiro exemplo ou «laboratório» do Mercado Comum Europeu, no seio do qual viria a manter a sua existência própria¹³.

¹² «[...] divergências profundas separavam os Estados escandinavos. Os agricultores noruegueses e suecos temiam a concorrência dos Dinamarqueses. A Dinamarca assustava-se com a potência industrial sueca. Uma união aduaneira evocava na Noruega a infeliz recordação da união política que durante seis séculos sujeitara a Noruega ao trono da Dinamarca e em seguida à Suécia» - escreve Gérard Bossuat, *Les fondateurs* [...], cit., p. 144.

¹³ Ver Pierre Gerbert, *1957 La naissance du Marché Commun*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1987, pp. 36-55.

4. **A hipótese de uma União Aduaneira Europeia e as pressões norte-americanas.** Estas experiências e tentativas regionais falhadas de união aduaneira, a que fizemos referência, enquadram-se no âmbito das intenções da Conferência de Paris e, subsequentemente, da OECE, de criar entre os respectivos membros, apesar das resistências de uns e da pouca convicção de outros, laços de maior cooperação e de unidade. Nesse contexto e com este objectivo os dezasseis tomaram também a iniciativa de analisar a hipótese de criar entre si uma união aduaneira europeia, apoiada pelos Estados Unidos por, segundo estes e a exemplo da sua própria história, constituir o primeiro passo para uma integração económica e, a prazo, para uma federação política. Foi nesse sentido que em Julho de 1947, aquando da realização em Paris da Conferência para a Cooperação Económica Europeia em resposta à proposta de Marshall, o sub-secretário de Estado americano, William Clayton, se pronunciou. Na sequência, o chefe da delegação britânica nesta conferência, sir Oliver Franks, considerou, a 16 de Agosto subsequente, que tal possibilidade (de uma união aduaneira) não seria viável num curto prazo, tendo em conta a multiplicidade de questões complexas a resolver, e desvalorizou, em qualquer dos casos, um eventual ingresso da Grã-Bretanha, em virtude dos «seus compromissos económicos e políticos fora da Europa, especialmente com a Comunidade britânica». Por sua vez, o delegado da França, Alphand, mais contemporizador, propôs - apesar de, como explicou, não ter ordens do seu governo para garantir que o seu país pretendia de facto integrar a união aduaneira - que tal questão fosse imediata e seriamente analisada¹⁴. Três dias depois, em 19 de Agosto, foi proposto, na Comissão de Cooperação Económica daquela Conferência, pelos delegados de seis países (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, Turquia e Eire) a nomeação de um grupo de estudo

para apreciar a possibilidade de uma união aduaneira europeia, apesar de, como afirmaram, não terem instruções dos respectivos governos para assumir um compromisso em qualquer sentido¹⁵. A 23 de Agosto, treze Estados, entre os quais Portugal, declararam na referida conferência de Paris estar de acordo em nomear e participar numa comissão para estudar a possibilidade de se instituir uma união aduaneira europeia¹⁶. O acordo virtual dos dezasseis foi conseguido a 28 de Agosto, quando, na sequência de uma proposta britânica, se decidiu criar uma sub-comissão composta por nove países (entre os quais Portugal) para estabelecer os termos de referência para a comissão plenária da união aduaneira¹⁷.

Contudo, os esforços conseguidos pelos dezasseis no âmbito da cooperação europeia eram considerados lentos e insuficientes pelos americanos. O relatório da conferência de Paris para entregar ao governo de Washington, contendo as bases para a viabilização do Plano Marshall, ficou concluído no princípio de Setembro. Mas alguns dias depois, a 11 deste mês, o responsável americano encarregado de seguir os trabalhos da conferência, William Clayton, subsecretário dos assuntos económicos, considerou tal relatório apenas como uma versão preliminar, criticando-o ostensivamente em virtude da inexistência de medidas tendentes à consecução de uma verdadeira solidariedade europeia - sem cláusulas destinadas ao auxílio mútuo e à prevenção dos desequilíbrios de produção e de mão-de-obra entre as partes envolvidas -, e em virtude da falta de qualquer acordo e de esforços positivos para acabar com os entraves aduaneiros e as barreiras comerciais entre os países europeus. Nesta perspectiva, Clayton considerou inconvincente e inaceitável pelo congresso e pelo povo americanos o plano de reconstrução da Europa tal como acabara de ser elaborado, entendido mais como uma lista de

¹⁵ *Ibidem*, n.º 29279, de 20/8/1947, p. 5.

¹⁶ *Ibidem*, n.º 29283, de 24/8/1947, p. 5.

compras do que como uma base mínima para a cooperação europeia¹⁸. Recomendou, em consequência, que os membros da conferência regressassem ao trabalho e tivessem em conta as suas observações. A propósito, em editorial do *Diário de Notícias*, escreve-se o seguinte:

«A Conferência das 16 nações [...] adiou a entrega [...] do seu relatório ao Governo de Washington [...].

Só lançadas as bases de um espírito europeu e de uma cooperação europeia, mesmo rudimentar e precária, só dado o exemplo de que a Europa quer salvar-se como Europa - será possível dignamente apelar para uma solidariedade americana, que é e será fatalmente uma solidariedade de interesses. Neste vale de lágrimas, ninguém anda de graça, e é preciso, sobretudo em política, não ser nem demasiado céptico nem demasiado ingênuo.

Se a “conferência dos 16” se separa sem ter mostrado à América que há dezasseis nações na Europa que querem, até onde possam, salvar a Europa, terá falhado à parte principal da sua missão - que é a de criar uma possibilidade de cooperação que possa inspirar e merecer a confiança da América. Então, sim, - e só desta forma - se terá dado um passo decisivo para a Paz»¹⁹.

¹⁸ *Ibidem.*, n° 29302, de 12/9/1947, p. 1 e 5.

¹⁹ *Ibidem.*, n° 29306, de 16/9/1947, p. 1.0 relatório, depois de alterado, seria assinado, pelos dezasseis Estados representados na conferência, a 22 de Setembro com o compromisso de se tomarem medidas para manter a estabilidade financeira entre os seus membros e de se desenvolverem esforços para firmar uma maior cooperação e compreensão entre as nações envolvidas. O ministro britânico Ernest Bevin, que presidiu à conferência, declarou no final: «Espero que este grande esforço seja o primeiro e que tenha continuação» (*ibidem.*, n° 29313, de 23/9/1947, p. 1 e 5). Após ter recebido o relatório, que entregou ao Presidente Truman, Georges Marshall considerou, a 26 de Setembro, o trabalho realizado pelos membros da conferência de Paris como «um êxito importante» por «terem realizado um trabalho intensivo, sobre um problema tão complexo e em tão pouco tempo», e por «terem conseguido trabalhar em tão íntima cooperação» (*ibidem.*, n° 29317, de 27/9/1947, p. 5).

5. A criação do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia. Foi neste contexto da «Europa ocidental na hora americana» — para utilizar a feliz expressão do título de um livro de Gérard Bossuat²⁰ — que os dezasseis decidiram pôr em marcha os mecanismos institucionais para estudar a possibilidade de uma união aduaneira europeia, suscitada talvez mais pela pressão externa do que pela convicção generalizada dos europeus. As declarações de Clayton, acima referidas, tiveram o mérito de domar as resistências daqueles que mais tenazmente se opunham a tal possibilidade e de encorajar as iniciativas que, no âmbito da mesma óptica, apontavam no sentido de uniões aduaneiras parciais ou regionais. E assim surgiu, logo no dia seguinte (12 de Setembro), a criação em Paris do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia (GEUAE), constituído inicialmente por um conjunto de treze nações, entre as quais se incluía Portugal, com o objectivo de examinar, como o próprio nome indica, os problemas e as medidas necessárias à realização de uma união aduaneira para a Europa ocidental «ou uniões aduaneiras entre determinados governos, ou entre o conjunto deles e todos os outros governos convidados a participarem nos trabalhos do referido grupo»²¹.

²⁰ Gérard Bosuat, *L'Europe Occidentale à l'heure américaine. Le Plan Marshall et l'unité européenne (1945-1951)*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1992.

²¹ *Diário de Notícias*, n.º 29303, de 13/9/1947, p. 1. Eis como neste jornal, num artigo de Armando Marques Guedes, se justificaram, dias mais tarde, os projectos de união aduaneira: «O seus trabalhos [da Conferência dos Dezasseis] deveriam ficar conclusos no dia 1 de Setembro próximo passado. Mas, quando pouco depois, desse dia, o relatório do Comité [CCEE] apareceu, o Secretário de Estado da América do Norte para o comércio veio publicamente rejeitar o que estava feito por incompleto. Não bastaria nem basta que se diga quais as necessidades de cada Nação requerente de créditos; é preciso ainda (e até principalmente) que se elabore um plano de futura acção económica, que, ligado de perto à economia norte-americana, dê as melhores garantias de solvência dos créditos concedidos e lance, afinal, as bases de um “bloco atlântico” [...]. De aqui resultou já a sugestão do estudo das bases de uniões aduaneiras - entre a França e a Itália; entre os países Escandinavos; entre todos os Estados ora representados no Comité de Paris» (*ibidem*, n.º 29332, de 13/10/1947, pp. 1 e 4).

A dita comissão reconheceu ser este um dos meios possíveis para assegurar à Europa uma economia estável e sã, no quadro do desenvolvimento do comércio mundial, ou seja, na conformidade dos princípios da Carta da Organização Internacional do Comércio, cuja criação se tinha em vista, e do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras, cuja entrada em vigor se previa para breve²².

A primeira reunião formal do GEUAE teve lugar em Novembro de 1947, dois meses após a sua criação. Na sequência dos seus trabalhos, o grupo deu-se conta de ser necessário conduzir dois conjuntos de estudos especializados: um, sobre a técnica aduaneira, confiado a um Comité Aduaneiro, comissão composta por peritos aduaneiros, e outro, sobre as questões de organização económica, entregue a um Comité Económico, comissão esta que viria a ter uma importância significativa no levantamento dos complexos problemas inerentes ao estabelecimento de uma união aduaneira e contribuiria decisivamente para definir o rumo a seguir e os limites das realizações a empreender.

Em breve, com efeito, os membros do grupo aperceberam-se de que as dificuldades inerentes à possibilidade da união aduaneira não deveriam solucionar-se apenas por mecanismos técnicos de concessões e ajustamentos pautais mútuos, mas relevavam também, e sobretudo, da necessidade de uma abordagem séria e conseqüente das condições económicas em que as mercadorias, passíveis de circularem livremente no espaço europeu, eram produzidas e comercializadas. Os obstáculos que no presente se opunham a essa liberalização não resultavam apenas, segundo se entendeu, de taxas aduaneiras, maiores ou menores, mas também das restrições quantitativas, dos contingentes e das restrições de pagamento pelos quais cada Estado se esforçava por equilibrar a sua

²² O GATT foi assinado em 30 de Outubro de 1947 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1948.

balança comercial em relação a outros países. As experiências regionais de tentativas de uniões aduaneiras encetadas, como a *Fritai* e a *Benelux*, por um lado, e, por outro, as discussões empreendidas no âmbito da Conferência de Cooperação Económica Europeia sobre a necessidade de a economia europeia se organizar internamente como um todo, para poder confrontar-se com a concorrência externa, revelavam já, de forma iniludível, que o problema da união aduaneira europeia não se resolveria num quadro limitado de técnica aduaneira propriamente dita; ou seja, não se decidiria apenas «por uma série de negociações conducentes a concessões mútuas sobre tarifas de importação», mas que, também e paralelamente, a sua resolução implicava «repercussões sobre a estrutura da produção» e pressupunha esforços «de coordenação e de harmonização das economias» num quadro multilateral.

Foi com base nestas considerações que o GEUAE, após ter criado, num primeiro tempo, a comissão de peritos aduaneiros, decidiu avançar, poucos meses depois, com a instituição de um Comité Económico, cujo programa foi elaborado em Roma em Fevereiro de 1948 e definitivamente estabelecido aquando da sua primeira sessão em Bruxelas em Maio desse ano. O seu objectivo, tal como foi fixado pelo Grupo de Estudos de que dependia, era «examinar as consequências, sobre a economia dos países membros, da supressão das barreiras aduaneiras que existem entre eles na orientação da realização de uma união aduaneira conforme ao princípio enunciado no artigo 44 da Carta da Organização Internacional do Comércio»²³. A metodologia seguida para proceder a este exame foi perspectivar ou tentar prever as possíveis «repercussões de uma eventual união aduaneira sobre um certo número de produtos que fossem objecto

²³ «Rapport du Comité Économique du Groupe d'Études pour une Union Douanière européenne», Bruxelles, octobre 1948, p. 2-3, em anexo ao ofício da Legação de Portugal, em Bruxelas, de 2/12/1948, Proc. 6,8, n° 1408, AHD, 2P/A41/M62.

de trocas comerciais particularmente importantes entre os países membros». Cada estudo dos produtos deveria ser feito na pressuposto de ter sido já resolvido o problema da união aduaneira, tendo em consideração um certo número de hipóteses, que adiante se enunciam, tidas como realizadas num quadro em que a referida união estaria em pleno funcionamento.

6. **As matérias em estudo.** Na primeira reunião do GEUAE tinha já sido elaborado um questionário, sobre matérias que mais adiante se referem, distribuído aos representantes dos diversos países membros da projectada união aduaneira; as respostas deveriam chegar ao Secretariado Geral do GEUAE até 15 de Dezembro, a fim de poderem ser analisadas na sessão prevista para 26 de Janeiro de 1948; mas esta foi adiada para 2 de Fevereiro subsequente em virtude do atraso das respostas de alguns governos, entre os quais Portugal, que é lembrado dessa situação em officio emanado pela Legação da Bélgica em Lisboa, com data de 12 de Janeiro²⁴. Na sequência, Portugal nomeou como seu representante, para a referida sessão, o Dr. António Augusto da Costa Rodrigues, Juiz dos Tribunais Técnicos Aduaneiros - o que é comunicado à Legação da Bélgica pela nota de 27 de Janeiro de 1948²⁵. Nessa reunião, a segunda do Grupo de Estudos, constava como Ordem do Dia o exame de um relatório apresentado pelo Comité Aduaneiro -, a referida comissão técnica anteriormente criada -, no qual se faziam recomendações sobre os pontos seguintes: estabelecimento de uma nomenclatura comum, base de percepção (imposto específico ou *ad valorem*), escolha entre pauta única ou pauta de dupla coluna, definição do valor de imposto e método para definir um meio conveniente entre os direitos dos diferentes Estados.

²⁴ Officio da Legação da Bélgica em Lisboa para o MNE, datado de 12/1/1948, AHD, 2P/A41/M62.

²⁵ Officio da Legação da Bélgica em Lisboa, de 28/1/1948, AHD, 2P/A41/M62.

O primeiro interveniente na discussão foi o delegado português Costa Rodrigues. Antes de entrar na abordagem dos pontos indicados, Rodrigues tentou desfazer perante os participantes a eventual impressão desagradável resultante do facto de a resposta portuguesa ao questionário acima referido ter chegado à Legação de Portugal, segundo informou, apenas nesse mesmo dia, ou seja, com mais de um mês e meio de atraso relativamente ao prazo estabelecido. Justificou que essa lamentável demora não era da sua responsabilidade - pois que entregara pessoalmente e em devido tempo a dita resposta no Ministério dos Negócios Estrangeiros português -, nem deveria ser entendida como desinteresse do seu país pela matéria em apreço nem como «recusa de cooperação, o que não entra de modo algum nas intenções do Governo português», mas se deveria imputar tão-só «ao concurso de circunstâncias infelizes no percurso Lisboa-Bruxelas». Solicitava, por conseguinte, que fosse substituído, no relatório sobre as respostas dos diversos países ao referido questionário, «o libelo um pouco duro» - «Le Portugal n'a pas fait parvenir de réponse» - pela frase seguinte: «La réponse du Portugal n'est pas encore parvenue». Dito isto, o representante português passou a analisar os vários pontos da ordem de trabalhos.

Quanto ao estabelecimento de uma nomenclatura comum, informou que o governo português estava concordante com a proposta do Comité que recomendava a adoptada pela SDN, desde que modificada, completada e melhorada, apesar de, como explicou, a pauta portuguesa, estabelecida desde 1923, antes da aparição do modelo daquela organização de Genebra, seguir um esquema substancialmente diferente. Quanto à questão de saber se era preferível adoptar direitos específicos ou direitos *ad valorem*, Rodrigues acrescentou que a administração portuguesa suprimiu quase por completo esta última taxação, em virtude de considerar a primeira, a tarifa específica, como a mais conveniente, o que não convergia, segundo disse, no sentido da opinião da maioria dos

países representados no Grupo de Estudos, à excepção da Dinamarca, da Suíça e da Turquia. Quanto à preferência que o Comité manifestou pela pauta comum de simples coluna ou pauta normal, a posição portuguesa pende favoravelmente pela pauta de duas colunas (mínima e máxima), estabelecida em 1923, porque, segundo explicou, a infeliz experiência anterior, baseada no sistema preconizado pelo Comité (pauta normal), e vigente em Portugal desde 1892 com vista à protecção das indústrias nascentes nacionais, revelara-se ruinosa em virtude da concorrência estrangeira; em contrapartida, a solução adoptada em Portugal em 1923 teria a vantagem de possibilitar acordos de comércio preferenciais ou de reciprocidade com alguns países, aplicando a tarifa mínima, e garantia a liberdade de subir ou baixar as taxas de acordo com as conveniências, o que a pauta única não permitiria. Quanto às demais questões confiadas ao Comité pelo Grupo de Estudos (como sejam a definição de valor fiscal - com base num cálculo que tem em conta o preço no lugar de aquisição, acrescido das despesas de transporte, de seguro, de comissão e de descarga até ao local de verificação, sem contar com o armazenamento -, a unificação da nomenclatura pautai, a conversão dos direitos específicos em direitos *ad valorem*, matérias que exigem trabalhos e prazos demorados), Portugal considerava aceitáveis as sugestões avançadas pelo comité²⁶.

Regressado de Bruxelas, onde, como se disse, representou Portugal no GEUAE, Costa Rodrigues dá conta, em relatório de 12 de Fevereiro, dos trabalhos da segunda sessão em que participara e do programa agendado, quer para a futura sessão plenária, a realizar a partir de 18 de Março subsequente, onde se trataria da criação de um Comité Económico, quer para a reunião dos peritos aduaneiros aos quais caberia o estabele-

²⁶ «Procès-verbal de la réunion tenue à Bruxelles, au Résidence Palace, le lundi 2 Février 1948», du Groupe d'Études par l'Union Douanière Européenne, MNE, AHD, 2P/A41/M62.

cimento da nomenclatura pautai comum dos países membros da projectada União Aduaneira, segundo as normas da pauta de Genebra, com início previsto para 15 de Março, devendo prolongar-se por um período de quatro meses. Além de participar nestas sessões deveria a delegação portuguesa tomar parte nas reuniões da sub-comissão encarregada de estudar e propor a definição de valor fiscal, competindo-lhe ainda o «estudo e apreciação do coeficiente a aplicar à pauta, a estabelecer quando se destine a infligir represálias a qualquer país que aplique aos países membros da União Aduaneira tratamento de desfavor». Costa Rodrigues recomenda ainda ao Ministro das Finanças que seja escolhido o representante que terá de tomar parte nos trabalhos da nomenclatura fiscal, elevando para dois o número de delegados portugueses - aumento considerado indispensável dada a complexidade dos trabalhos programados; e que, por outro lado, «a repartição competente inicie os trabalhos de conversão das taxas específicas da pauta de importação em taxas *ad valorem*, relação das mercadorias que se julgue ser imprescindível tributar especificamente, e o parecer sobre a definição rigorosa do que deva entender-se por valor tributável»²⁷.

As duas referidas reuniões, a dos peritos aduaneiros e a do Grupo de Estudos, tiveram efectivamente lugar nas datas anunciadas. A propósito, informa o *Diário de Notícias*: «Dois importantes resultados foram alcançados pelo grupo de estudos da União Aduaneira Europeia, ligadas pelo Plano Marshall no sentido de fazerem desaparecer as barreiras alfandegárias da Europa. Em primeiro lugar, conseguir-se acordo sobre o estabelecimento de uma comissão económica permanente para estudar os efeitos da unificação das tarifas sobre a estrutura económica das 16

²⁷ Relatório de António Augusto da Costa Rodrigues, Juiz dos Tribunais Técnicos Aduaneiros, representante do governo português no Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, datado de 12 de Fevereiro de 1948 e endereçado ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, AHD, proc. 48,24, 2P/A41/M62.

nações [...]. Em segundo lugar foi redigido um esboço de relatório sobre os resultados [...], que servirá como base para as propostas destinadas a acelerar a cooperação económica dos países participantes. Este relatório indica a natureza e os objectivos da união aduaneira e descreve as medidas técnicas que devem ser tomadas, os problemas económicos relacionados e as necessárias medidas transitórias durante a sua formação»²⁸.

Por sua vez, o delegado português fez para o governo um relato minucioso desta 3ª sessão do GEUAE, dando conta de um conjunto de questões a submeter à consideração dos Estados participantes, com a advertência de que «nos estudos a fazer partir-se-á da hipótese de que não farão parte da União os territórios ultramarinos de cada país, e que aquela será constituída pelos territórios metropolitanos dos países que tomem parte no Comité Económico» - o organismo criado na referida sessão para avaliar, como se disse, o impacto sobre as economias duma eventual união aduaneira. Faz saber que o envio dos elementos solicitados aos países co-participantes é do maior interesse, pois que, de outro modo, «difícil ou impossível seria concluir das vantagens ou desvantagens de uma União Aduaneira». Considera que a «ideia de uma União Aduaneira deve causar sérias apreensões em grande parte dos sectores industriais» num país que, como Portugal, se encontra num certo atraso económico, técnico e energético, incapaz de disputar a concorrência de mercados externos mais desenvolvidos, «habitado desde sempre a um amparo pautai que é talvez a causa próxima dessa mesma incapacidade». De qualquer modo, entende que, sendo Portugal um país participante na Conferência de Paris e do referido Grupo de Estudos, «para encontrar meios de salvação para a Europa», deve «acompanhar com o interesse devido todos os estudos empreendidos, fornecendo os elementos julgados úteis ao fim a que se pretende atingir». Só depois disso «se saberá se se

²⁸ *Diário de Notícias*, n.º 29490, de 24/3/1948, p. 5.

deve abandonar o lugar ocupado, porque só então se estará na posse dos elementos indispensáveis para conscientemente se afirmar aos outros países que tal empreendimento pode ou não interessar à nossa economia ou à nossa administração por lhe ser vantajoso ou ser nocivo».

Nesta perspectiva, Costa Rodrigues entende que é o momento oportuno para que sobre o assunto se pronunciem todos os que têm responsabilidades sobre a economia do país: o governo, evidentemente, e a Comissão Revisora das Pautas, mas também os organismos representativos da produção industrial e agrícola, as Associações Industriais e Comerciais, etc. Para o efeito dever-se-ia convocar uma reunião, com os objectivos seguintes: «o delegado de Portugal no Grupo de Estudos exporia a traços largos o fim a que as Sessões realizadas em Bruxelas pretendem atingir»; auscultar-se-ia a opinião daqueles que têm responsabilidades na matéria; recolher-se-iam elementos para a elaboração do relatório pedido, relativos aos sectores da economia nacional que mais poderão ser afectados, positiva ou negativamente, com a criação da projectada União Aduaneira; e organizar-se-ia «a lista de produtos cujo estudo se julgue interessante realizar por sobre eles se crer poder a indústria estrangeira produzir nociva concorrência». Tal actuação permitiria assim pedir nessa altura, conclui, «todos os elementos justificativos de uma possível adesão ou repulsão por uma ideia e por um facto de que não basta dizer imprecisamente que é útil ou nocivo à economia nacional [...], mas sim provar, quando essa adesão se revele impossível, com incontrovertidos elementos, que, independentemente de todo o sincero desejo de uma colaboração efectiva para a salvação da Europa, o concurso português na parte referente à união Aduaneira representaria o asfixiamento dos seus recursos de trabalho»²⁹.

²⁹ Relatório de A. A. Costa Rodrigues, com data de 31/3/1948, enviado ao MNE, em 2 de Abril, AHD, proc. 48, 24, 2P/A41/M62.

7. A primeira reunião do Comité Económico: os objectivos, as hipóteses e a questão dos direitos preferenciais. A 16 de Abril, os Estados membros da Conferência de Paris assinaram a Convenção de Cooperação Europeia que criava a Organização Europeia de Cooperação Económica. Entre as cláusulas da referida convenção registe-se a que obrigava os signatários a trabalharem pela redução de barreiras aduaneiras e de outros obstáculos ao comércio multilateral, de acordo com os princípios da Carta de Havana, apesar de os países do Benelux entenderem ser pouco ousada tal exigência³⁰. É neste contexto que vai ter início a 18 de Maio de 1948, prolongando-se nos dias subsequentes, a primeira reunião do Comité Económico. Como delegado português a essa reunião partiu mais uma vez para Bruxelas o juiz técnico das Alfândegas Costa Rodrigues³¹. Entretanto, em resposta a um pedido de esclarecimento que este formulou, o Ministério das Colónias fizera chegar, com a nota de “muito urgente”, ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, alguns dias depois de iniciados os trabalhos da referida reunião, um ofício em que informava dever o representante de Portugal no GEUAE «defender a manutenção do sistema de direitos preferenciais na Metrópole para mercadorias de produção colonial. Este sistema, explica-se na referida informação, além de ser «hoje matéria constitucional», já vigorava muito

³⁰ *Diário de Notícias*, n.º 29513, de 16/4/1948, p. 1.

³¹ *Diário Popular*, n.º 2023, de 18/5/1948, p. 5. A imprensa portuguesa noticiou esta importante primeira reunião do Comité Económico. O *Diário de Notícias*?por exemplo, anunciou ter este comité «elaborado uma lista de mercadorias, cuja produção e mercado podem ser afectados por uma união aduaneira». Esta lista deveria agora ser remetida aos Estados participantes para que estes se pronunciassem e fornecessem informações sobre produções das mercadorias que nela constavam, como sejam produtos agrícolas, víveres, aço, vidro e papel. As respostas dos governos, a fornecer até Setembro subsequente, deveriam basear-se nos pontos seguintes: «1. abolição das taxas alfandegárias entre as nações participantes; 2. uma tarifa geral; 3. aplicação às nações da união de direitos alfandegários preferenciais; 4. abolição das disposições relativas ao consumo e fiscalização cambiais» (*Diário de Notícias*, n.º 29552, de 26/5/1948, p. 5).

antes nas pautas aduaneiras da Metrópole, «por que sempre se entendeu que à comunidade económica de todos os territórios portugueses é indispensável o tratamento preferencial a conceder pelas alfândegas às mercadorias produzidas nas várias parcelas desses territórios, pois doutro modo a concorrência estrangeira anulará muitas das formas de actividade económica nacional», como sejam as produções oleaginosas, madeiras, couros, café e sisal. Este tratamento é tanto mais necessário quanto, mesmo em épocas normais em que beneficiavam de direitos preferencias, alguns destes produtos (madeiras e oleaginosas) encontraram dificuldades de colocação no mercado metropolitano em virtude de os congéneres estrangeiros «concorrerem com eles em boas condições de preços»³².

Sobre esta reunião do Comité Económico o delegado português, Costa Rodrigues, entregou ao Governo um relatório dos trabalhos da reunião onde constavam a análise da lista de produtos enviadas pelos diferentes países, a formulação das hipóteses em que o problema deveria ser estudado, o aperfeiçoamento do questionário a apresentar aos países relativo aos produtos aprovados e a redacção das listas definitivas dos produtos. Em relação ao primeiro ponto, apenas quatro países tinham entregue as listas ao Secretariado: a Inglaterra e os três Estados do Benelux. Quanto aos restantes, comenta o delegado português, «desenhou-se em relação a alguns que as levavam consigo uma espécie de jogo de porta, em que cada um antes de entregar qualquer lista, parecia querer ver ou saber primeiro o que os outros faziam, e quanto aos que não eram portadores de listas de produtos, uma visível reacção à sua entrega»³³. Quanto a Portugal, tinha sido elaborada uma lista reduzida, sobre produtos considerados essenciais pelo Grupo de Estudos, em

³² Ofº nº 1.155, Pº 35/48, de 21/5/1948, AHD, 2P/A/41/M/62.

³³ Relatório de A. A. Costa Rodrigues sobre a sua quarta viagem a Bruxelas, «como delegado do Ministério das Finanças, ao Comité Económico instituído pelo Grupo de Estudos para União Aduaneira Europeia», de 1/6/1948, p. 2, AHD, 2P/A/41/M62.

virtude da escassez de tempo disponível para o efeito: «Alinhando, porém, como o fizera nas sessões anteriores do Grupo de Estudos, entre os países que mais cepticamente encaram os resultados dos trabalhos em curso, não entregou a lista senão depois de ver que outros a entregavam também». A posição de Portugal aproximava-se das que foram manifestadas pela Dinamarca, pela Suíça e pela Suécia, países que puseram em relevo a dificuldade de discriminar produtos na lista solicitada em virtude de, por um lado, não se conhecerem ainda as hipóteses a estabelecer como base de estudo e, por outro, serem previsíveis, senão mesmo tidas como certas, as nefastas consequências resultantes da supressão de barreiras aduaneiras e de restrições à importação sobre as economias dos pequenos países, entre os quais se incluíam. Nesta perspectiva, a delegação portuguesa evidenciou de forma mais precisa «a dificuldade de apresentar qualquer lista antes de conhecer a situação industrial dos outros países colaborantes em relação aos produtos portugueses que se considerassem mais profundamente afectados pela anulação ou até pela redução gradual dos direitos sobre as mercadorias similares desses países, assinalando que as indústrias portuguesas criadas para mercados restritos não poderiam de momento suportar a concorrência das indústrias similares doutros países de mais forte apetrechamento. E que, além disso, Portugal não queria ver perdidos os capitais investidos nas suas indústrias, nem que os seus operários, actualmente gozando de um nível de vida modesto, mas saudável, se transformassem em legião de desempregados a pedir trabalho aos países detentores das grandes produções (esta última parte não foi transcrita na acta publicada)».

Diferente era a posição de outros países, segundo o testemunho do delegado português. A Inglaterra «mostra ser a primeira e maior entusiasta. Não vai estudar os assuntos para o Grupo de Estudos; parece ao contrário, querer impor ao Grupo os estudos que ela já traz consigo nas pastas dos seus sempre numerosos delegados, os quais se distribuem

pelos diversos sub-comités em que a presidência que lhes foi confiada fraccionou o núcleo principal para encurtar os trabalhos e reduzir as possibilidades de numerosa e ampla discussão». A França, por sua vez, apesar dos destroços que a guerra lhe provocou, «olhando à volta de si os países que constituirão a União Aduaneira, não viu que lhe não seja possível vencê-los nesta batalha industrial que poderá vir a ser o organismo em construção». O Benelux, tendo iniciado o processo «parece compartilhar também de certo entusiasmo», e, visionando possíveis vantagens num eventual «e útil entendimento mais vasto do que o já realizado, não pode estranhar-se o seu desejo de ver engrandecida a sua ideia inicial». A Áustria, a Itália e a Grécia, países fortemente afectados pela guerra, alinham ao lado dos que defendem a união, convencidos de que ela funcionará como «possível tábua salvadora», apesar de «poucas esperanças à vista e muito cepticismo nas almas»; «seguem-nos alguns países que não querem ver-se isolados no arranjo em preparação, mas sem entusiasmo visível, a Dinamarca, a Irlanda, a Islândia, a Noruega, a Suécia. Fecham o séquito com desconfiança nos resultados a Turquia (veladamente), a Suíça, bem a descoberto, e Portugal, emparceirando com ela».

O Comité Económico era, como acima se referiu, presidido pela Inglaterra, país que, não estando visivelmente interessado na projectada união aduaneira, mais se empenhou, como meio presumível de dissuasão, para que fossem estudadas as consequências previsíveis sobre a economia de cada um dos Estados participantes se a referida união se concretizasse. Por isso defendeu tenazmente que o Comité não se afastasse dessa sua razão de ser, ou seja, que orientasse a sua actuação no sentido de «permitir aos países ver o que o futuro lhes reservava antes de tomar decisão definitiva de participar ou não na União Aduaneira e não criar condições para a formação dessa União». Foi para o efeito concebido um cenário, no âmbito do qual cada país deveria apreciar a situação que lhe estaria

reservada, nomeadamente em relação a produtos ou indústrias principais, com base na consideração de diversas hipóteses: a abolição dos direitos aduaneiros entre os países membros (com a possibilidade de manutenção de produtos com direitos preferenciais, em relação a territórios ou países terceiros, exclusivamente nos países que já os praticassem, desde que fosse determinado com rigor o país de origem); a criação de uma pauta comum para os países fora da União (cujas taxas não ultrapassassem «a média das pautas actuais praticadas pelos países membros»); a presunção de que não haveria dificuldades a respeito da balança de pagamentos - tendo sido abolida a fiscalização de divisas e, portanto, sem restrições quantitativas; o consentimento de subsídios à produção desde que tal não fosse considerado prejudicial ao estabelecimento da União - entre outras hipóteses ou questões para as quais os países membros deveriam encontrar respostas³⁴. Para o Comité Económico, que estabeleceu estas hipóteses, tal não significava «que os estudos do Comité deveriam ter um carácter académico ao reportar-se a um período ilusório [...] durante o qual estas hipóteses deveriam ser plenamente realizadas. Não se tratava de descrever o que deveria ser teoricamente se as restrições quantitativas, os direitos alfandegários, etc... fossem abolidos entre os países membros, mas examinar quais eram as dificuldades actuais que tomariam impossível ou difícil esta abolição dos entraves existentes nas trocas internacionais»³⁵. Só então cada um dos países concluiria se lhe adviria da União Aduaneira uma situação favorável, e nesse caso colaboraria com ela; «de contrário, se virem que só lhes advirão desfavores, recusarão, como é óbvio, a sua adesão».

³⁴ *Rapport Général du Comité Economique (Annexes)*, vol. 2, «Annexes I - Hypothèses formulés par le Comité Economique lors de sa première session (18 mai 1948)», p. 1-3, AHD, 2P/A41/M92; Relatório de A. A. Costa Rodrigues sobre a sua quarta viagem a Bruxelas, «como delegado do [...]», cit., p. 7-9.

³⁵ *Rapport Général du Comité Economique (Annexes)*, [...], cit., p. 4.

Entre os vários sub-comités criados pela presidência inglesa, um deles fora encarregado do estudo dos regimes preferenciais. Integraram-no, além de outros países, aqueles que possuíam colónias, razão que fundamentalmente justificou a consideração de tais regimes. Portugal não deveria, por conseguinte, alhear-se: «Embora a delegação portuguesa [justifica o representante português no relatório remetido ao governo em 1 de Junho de 1948] julgue conveniente não tomar parte efectiva ou muito interessada nos trabalhos que vão decorrendo, não pode efectivamente fugir aos trabalhos que lhe sejam distribuídos, sob pena de denunciar um propósito de não colaboração que não está por certo no ânimo do Governo. Não se recusou, por isso, como representação de um país colonial, o encargo de tomar parte nos trabalhos deste Sub-comité [...], como igualmente se não recusou a colaboração ao Sub-comité encarregado de estudar o questionário a apresentar aos Governos [...], sob a presidência do representante da Benelux proposta pela delegação portuguesa, por a considerar menos parcial que a inglesa». Portugal defendeu, sobre esta matéria, «a manutenção por sua parte dos direitos preferenciais concedidos aos produtos de provada origem colonial»³⁶.

Estabelecidas as hipóteses, acima enunciadas, na primeira reunião do Comité, o passo seguinte era o de elaborar uma lista de produtos em relação aos quais se entendia poderem surgir problemas numa situação de união aduaneira. O levantamento completo dos produtos sujeitos a estudo ficou completo em 12 de Julho de 1948. Era uma lista bastante extensa, relativa à maior parte das mercadorias que eram objecto de importantes trocas comerciais entre os países europeus; incluía produtos agrícolas e alimentares, mineiros, petrolíferos refinados, siderúrgicos, cerâmicos, de vidro, de papel, químicos, têxteis e couro, mecânicos e

³⁶ Relatório de A. A. Costa Rodrigues sobre a sua quarta viagem a Bruxelas, «como delegado do [...]», cit., p. 10.

eléctricos, rolantes, pneumáticos, etc. Foi, na sequência, revisto e ultimado o documento de «pedido de informações» aos governos, por meio do qual cada país se comprometia a fornecer dados sobre os artigos indicados na referida lista. Os elementos prestados deveriam comportar valores quantitativos sobre a produção, o consumo, o comércio externo, matérias-primas e mão-de-obra, e informações descritivas sobre a estrutura da produção, a localização dos centros de produção, o grau de nacionalização e de controle, os monopólios, o nível de salários e de preços, a legislação sobre comércio externo e técnica aduaneira, etc.

Foi nomeado pelo Comité Económico um grupo de trabalho, composto por oito países membros (Grã-Bretanha, Benelux, França, Itália, Suécia e a Suíça, país que viria a desistir), que deveria ocupar-se da recolha e análise das respostas fornecidas pelos governos, de modo a evidenciar conclusões sobre os possíveis efeitos duma união aduaneira europeia. Para proceder a essa análise, o grupo de trabalho reuniu em Bruxelas a 1 de Setembro de 1948, tendo imediatamente considerado que as informações prestadas pelos diferentes países padeciam de várias lacunas: alguns não enviaram elementos suficientes ou não responderam de acordo com o que tinha sido solicitado, outros não forneceram quaisquer dados (como foi o caso da Suíça, da Irlanda, da Turquia, e da Áustria). De qualquer modo, a referida comissão responsável pela coordenação destes dados entendeu que, mesmo assim, as informações conseguidas, passíveis de serem complementadas por elementos provenientes de fontes internacionais, «constituíam uma base suficiente para que conclusões pudessem ser desde já obtidas sobre a situação dos diferentes produtos estudados na perspectivada União Aduaneira».

O grupo de trabalho decidiu criar então sete sub-comités técnicos, que reuniram de 2 a 20 de Setembro, com o objectivo de elaborarem relatórios especializados sobre cada um dos produtos de modo a averiguar quais as respectivas dificuldades e importância no respeitante à realização

da união aduaneira. Entre outras directivas, com base nas quais deveriam os sub-comités elaborar os seus relatórios respeitantes à análise pormenorizada das indústrias que lhes foram destinadas, deveriam eles considerar a resposta a várias questões, como, por exemplo, classificar os produtos em três categorias: excedentários, deficitários e suficientes³⁷.

Um dos sub-comités em que Portugal participou foi o dos produtos industriais, que tinha como tarefa proceder à classificação desses artigos «segundo a maior ou menor dificuldade em serem considerados para efeito da constituição duma União Aduaneira». Na conformidade do resumo do técnico português que nele participou, M. Francisco dos Santos, «a delegação portuguesa viu-se obrigada a agir com o máximo tacto possível, pois se, por um lado, não podia deixar de mostrar toda a firmeza sempre que os interesses portugueses estivessem em jogo, não queria, por outro lado, colocar-se numa posição que fosse considerada como obstrucionismo». Nessa perspectiva moldou a sua actuação tendo em conta determinadas directrizes: assim, «em relação aos produtos que a Portugal não conviria fossem abrangidos pela União Aduaneira, votou sempre pela sua inclusão na segunda categoria» (deficitários), como eram, especialmente, os produtos petrolíferos refinados, adubos fosfatados, álcool etílico, produtos farmacêuticos, benzol, pasta de celulose, papéis, vidros, lanifícios, artigos de algodão, pneumáticos e fios condutores de electricidade; nos casos de produtos das indústrias mecânicas, sobretudo maquinaria pesada, «a delegação portuguesa aguardava o resultado dos debates entre as delegações interessadas e votava pela maioria, ou abstinha-se, quando lhe parecia mais prudente»³⁸.

³⁷ *Rapport Général du Comité Économique (Annexes)*, [...], cit., p. 8.

³⁸ «Resumo do trabalho da delegação portuguesa junto do sub-comité dos produtos industriais», assinado por M. Francisco dos Santos, com data de 26 de Outubro de 1948, em anexo ao ofício do Director-Geral das Alfândegas, de 20 de Novembro de 1948, AHD, 2P/A41/M62.

Fazendo um balanço destes estudos sectoriais, o projecto de relatório do Comité Económico, de Outubro de 1948, faz a apreciação geral dos resultados conseguidos com os trabalhos das diferentes comissões e sub-comissões técnicas; e dá conta também da nota da delegação portuguesa sobre a lista de produtos que foram objecto de estudo por parte de Portugal³⁹. Nesta apreciação considera-se que, em relação aos produtos de proveniência agrícola, «se pode dizer que, com excepção das conservas de peixe, dos vinhos e do azeite, todos os sectores económicos analisados seriam mais ou menos afectados prejudicialmente pela constituição de uma união aduaneira», porque, apesar dos esforços empreendidos para alterar as condições arcaicas de produção, «a verdade é que no presente a situação económica de Portugal está ainda fundamentalmente subordinada aos seguintes factores»: pobreza das terras aráveis, variabilidade das condições climatéricas, predominância do trabalho do homem e do animal sobre o trabalho mecânico, insuficiência de forragens e inexistência de pradarias naturais, entre outras razões. Assim, conclui-se, «a abolição dos direitos protectores significaria a ruína do labor português».

No respeitante às produções industriais⁴⁰ o panorama apresentava-se de forma semelhante, segundo a apreciação feita pela delegação portuguesa. Com excepção de alguns poucos produtos (conservas de peixe, resinas e linho), «a indústria nacional não pode dispensar a protecção alfandegária sob pena de ser esmagada pela concorrência externa». As consequências seriam desastrosas: «precipitaria no desemprego centenas de milhar de homens, o que conduziria a consequências sociais incalculá-

³⁹ Foram considerados, nomeadamente, os seguintes produtos: trigo, milho, batatas, manteiga, queijo, toucinho, peixe fresco, farinhas de peixe, conservas de peixe, açúcar, produtos do tabaco, óleos vegetais e animais, vinhos, etc.

⁴⁰ Nelas se incluíam produtos cerâmicos, vidros e cristais, calçado, papel, álcoois, produtos químicos e farmacêuticos, fios e tecidos de lã, fios e tecidos de algodão, pneumáticos.

veis»; as actividades agrícolas e as outras não absorveriam estas massas inactivas, às quais apenas lhe restava a emigração «como único recurso para se libertarem da miséria».

No respeitante às indústrias transformadoras que se encontram na lista anteriormente indicada, «raras são aquelas que não têm necessidade de utilizar no seu fabrico porções consideráveis de matérias primas essenciais e subsidiárias de origem estrangeira. Se recorrem às matérias primas nacionais, terão agravamentos dos preços de custo, porque as matérias primas são mais caras que as estrangeiras ou de uma qualidade inferior a estas». Ou seja, «os preços de custo das manufacturas nacionais são, em regra, superiores aos dos produtos similares estrangeiros»; daqui se conclui que «a concorrência com as indústrias estrangeiras desencadearia o aniquilamento das indústrias portuguesas num curto prazo». Era, portanto, de prever que «a constituição da União Aduaneira Europeia causaria primeiramente um aumento da colocação dos artigos industriais, estrangeiros, especialmente no mercado português»; como reacção natural, o abaixamento do poder de compra, resultante do desemprego provocado pela concorrência estrangeira, tornaria ilusório e fugaz a possibilidade do aumento de consumo pela redução dos preços. As vantagens resultantes para os poucos produtos portugueses (vinhos, conservas de peixe, resinas e linho) capazes de concorrer e tirar partido no mercado da união estariam muito longe de compensar as perdas, no domínio económico e social, das muitas mercadorias que entrariam livremente no espaço nacional⁴¹.

As conclusões do Comité Económico, no seu projecto de relatório de Outubro de 1948, saldavam-se por algum aparente optimismo. Reco-

⁴¹ *Rapport Général du Comité Économique, Annexe IX-1.* «Note de la Délégation Portugaise. Appréciation générale des résultats de l'Union Européenne», octobre 1948, AHD, 2P/A41/M62.

nhecia-se que os estudos, entretanto elaborados, revelaram existirem numerosas dificuldades à realização da união aduaneira, mas considerava-se não ser nenhuma delas intransponível porque múltiplas soluções se propunham também como viáveis, quer para o problema do estabelecimento de uma pauta externa, quer para os problemas financeiros, quer para a questão dos sistemas preferenciais que ligam certos países da união, em particular o Reino-Unido, a outros países não membros. Neste particular, e segundo as indicações de alguns estudos, o desaparecimento das preferências de que beneficiava a Comunidade Britânica comprometeria a manutenção das mesmas mantidas por esta em relação aos produtos importados da Grã-Bretanha. Mas esta situação, a manter-se inalterável, daria às indústrias do Reino-Unido, na perspectiva de outras análises, uma clara vantagem em relação aos outros produtores da União.

Depois deste laborioso trabalho a mensagem do Comité Económico era, por conseguinte, promissora: «Quaisquer que sejam as dificuldades que existam em todos os domínios, parece, contudo, possível afirmar que nenhuma é intransponível. Numerosas soluções foram já perspectivadas para um grande número de produtos e, se para outros as soluções não se vislumbram no imediato, nada permite pensar que não poderão ser encontradas mais adiante»⁴². Havendo, por conseguinte, problemas em aberto, tomava-se necessário consultar todos os países, para rectificar eventualmente as previsões feitas no seio do Grupo de Trabalho, e era desejável também criar novos grupos de estudo para prolongar as tarefas dos comités técnicos, a fim de definirem os prazos e as medidas de adaptação para a livre circulação de produtos que, no imediato, ficariam excluídos dessa situação.

⁴² *Rapport Général du Comité Economique. III - Observations générales*, octobre 1948, pp. 46-48, AHD, 2P/A41/M62.

8. **O Comité Aduaneiro e os problemas técnicos pautais.** É neste contexto que vão ter lugar novas consultas junto dos países membros, em Novembro, «com a indicação de que podem os organismos competentes dos governos interessados introduzir nos referidos documentos [relatório geral do Comité Económico e anexos] as alterações que julgarem úteis até ao dia 25 do corrente mês» (de Novembro)⁴³. No fim deste mês, a 30, reuniu-se de novo o Comité Económico para tomar conhecimento dessas alterações e adoptar o texto definitivo a apresentar ao GEUAE. Esta reunião foi, entretanto, precedida pela do Comité Aduaneiro, que teve lugar em Bruxelas de 22 a 27 de Novembro, para se ocupar do exame e da discussão dos relatórios relativos ao projecto da nomenclatura aduaneira comum e ao projecto de valor tributável, e para aprovar o documento final para apresentar também ao GEUAE cuja reunião estava marcada para 1 de Dezembro subsequente. Nela o representante português, Costa Rodrigues, bastante colaborante, abordou apenas algumas questões de pormenor, discordou de alguns aspectos pontuais e, sobretudo, proferiu uma declaração geral sobre o significado maior do trabalho realizado: «Quaisquer que sejam os resultados deste trabalho [declarou] e de todos os realizados no seio de todos os Comités e Sub-Comités criados pelo Grupo de Estudos visando a criação de uma união aduaneira europeia, que esta União venha a formar-se ou que seja condenada a arrumar-se ao lado de outros idealismos que os construtores da paz mundial sonharam, poder-se-á desde já afirmar sem dúvida alguma que uma obra considerável da maior importância foi produzida. No futuro, todas as administrações aduaneiras terão à sua disposição um inestimável elemento de estudo, nomeadamente para a elaboração das suas pautas aduaneiras»⁴⁴.

⁴³ Ofício da Legação de Portugal em Bruxelas ao MNE, de 17/11/1948, proc. 6,8, AHD, 2P/A41/M62.

⁴⁴ «Déclaration de la Délégation Portugaise au Comité Douanier», Bruxelles, 23

Se houve uma larga convergência de opiniões no que respeita à nova nomenclatura da pauta - com os países nórdicos, por exemplo, a declararem que iriam de imediato proceder ao estabelecimento duma pauta comum seguindo o projecto de Bruxelas -, houve também quem manifestasse reservas: a delegação da Suíça fez notar que o seu governo «não poderia aliar-se à ideia de uma pauta ad valorem, pois por agora manteria a sua pauta específica». Foi, de resto, resolvido que a nova nomenclatura continuasse a ser objecto de estudo e observações por parte de cada governo, cujos elementos deveriam ser fornecidos dentro dos prazos que se marcaram (Fevereiro-Março de 1949), após o que outras comissões especializadas prosseguiriam os seus trabalhos, nomeadamente sobre a noção de peso tributável, o regime de embalagens e a definição da origem, para além do estudo da aplicação uniforme da pauta comum e da forma de resolver os litígios aduaneiros, questão para a qual se tinha já proposto um Tribunal Internacional. Subsistiam, por conseguinte, nesta fase do processo, muitos problemas por resolver, dos quais não eram menos importantes as matérias sobre o peso tributável e o valor tributável, questão esta «que novamente se enrodilhou à volta de princípios britânicos fixos, filhos de antigas tradições a que os ingleses prestam culto respeitoso e de que não querem alhear-se».

A julgar pelos problemas deixados em aberto o percurso para a almejada união aduaneira aparecia, no final deste ano de intenso trabalho, como sendo ainda longo e sinuoso: «não deixa de ser desde já curioso meditar [conclui o delegado português no Comité Aduaneiro] no tempo que cada questão levará a resolver»^{*45}.

novembre 1948, e 3º Relatório - Comité Aduaneiro, de António Augusto Costa Rodrigues, com data de 28/11/1948, anexos ao ofício do Director Geral das Alfândegas, de 7/12/1948, AHD, 2P/A41/M62.

⁴⁵ «3º Relatório - Comité Aduaneiro [...]», cit. p. 4.

9. O primeiro balanço dos trabalhos coordenados pelo GEUAE.

Após as reuniões de finais de Novembro dos dois Comitês criados pelo GEUAE, reuniu este organismo, como previsto, no 1º de Dezembro, com grande pompa e circunstância, a fazer fê no relato que dessa reunião fez o chefe da delegação portuguesa, Costa Rodrigues⁴⁶. Nessa reunião foram apreciados os trabalhos dos dois comitês acima referidos (Aduaneiro e Económico) e acertados os prazos previstos para admissão de observações e/ou alterações que os Estados pretendessem dever formular; foram também analisados os trabalhos de outras sub-comissões e calendarizada a sua prossecução (a do valor tributável, por exemplo, que tem de completar a definição deste valor e estudar as questões relativas ao controle do valor e ao regulamento dos litígios aduaneiros); foi criada também uma sub-comissão especial sobre os métodos de aplicação do regime aduaneiro, afecta ao Comité Aduaneiro (encarregada de estudar as notas explicativas e sua força legal, o índice remissivo da pauta, as isenções e direitos excepcionais, o regime das importações temporárias, os métodos de aplicação uniforme da pauta, o método para a resolução de litígios ou para a classificação das mercadorias); foi ainda decidido manter e reforçar uma ligação estreita dos trabalhos de Bruxelas com os de Paris (OECE).

Entre outros assuntos tratados nesta reunião do Grupo de Estudos registe-se uma intervenção da França que «insistiu pela urgência da apresentação do trabalho de transformação dos direitos das pautas específicas dos diversos países que ainda as mantêm em direitos ad valorem». A este propósito, o delegado português, explica, no relatório que fez da referida reunião, ter Portugal concluído este trabalho, graças

⁴⁶ Relatório n.º 4, do chefe da delegação portuguesa, A. A. Costa Rodrigues, com data de 5/12/1948, sobre as reuniões do Comité Económico e do GEUAE, que tiveram lugar em Bruxelas, a 30 de Novembro e 1 de Dezembro de 1948, respectivamente, AHD, 2P/A51/M91.

ao empenhamento do seu colega Dr. Gil Bettencourt, com quem partilhava as responsabilidades da delegação portuguesa em Bruxelas. Este trabalho - feito à distância, quando, no que respeita aos outros países, está sendo feito pelas respectivas administrações - foi «difícil» e «esgotante», tendo sido necessário, durante sucessivas noites, adaptar as 1051 especificações da pauta portuguesa às mais de 4000 da pauta comum, e racionalizar valores de taxas, dadas as irregularidades constatadas na pauta portuguesa, uma vez que nas Alfândegas portuguesas os valores são muitas vezes dados ad hoc, de que resultam taxas «disparatadas» e «desconcertantes», como por exemplo, «produtos manufacturados de valor inferior aos meios manufacturados ou às correspondentes matérias primas». Na impossibilidade, por falta de tempo, de consultar a Administração, «nem ela consultada que fosse, poderia ou teria elementos para responder, houve necessidade, uma ou outra vez, de fazer difíceis equilíbrios, para não desconcertar os outros países com algumas fortes anomalias».

Outro assunto tratado na referida reunião do grupo de estudos foi a proposta do ministro Suetens, chefe da delegação do Benelux, «peça de grande artifício [...], cuja ideia fundamental contém a da formação imediata ou pelo menos rápida da União Aduaneira “globale et intégrale”» - segundo a apreciação que dela faz o delegado Costa Rodrigues. Pretendia-se com esta proposta «partir do princípio de que todos os produtos que não haviam sido apreciados pelo Comité Económico poderiam ingressar dum jacto na categoria I, isto é, na dos produtos para os quais o Comité Económico não encontrou dificuldades invencíveis na circulação livre entre os diversos países da União em projecto». Como justificação para esta proposta o seu autor fundamentava-se nos elevados défices existentes não só no comércio da Europa com os outros países do Mundo como também entre os próprios países europeus; «e para acudir ao mal [comenta Costa Rodrigues], vá de preconizar a formação rápida

da União [...] pela especialização da produção (é claro já nas mãos dos países de há muito especializados)». Esta pretensão do Benelux - que não surpreendia porque, tendo sido «o criador da primeira moderna União, deve achar que a ideia se perderia, se não tivesse continuadores» - foi de certo modo apoiada pelo ministro Grazzi, chefe da delegação italiana, que sugeriu «a criação de ententes regionais que em tempo curto progressivamente se unissem», apoio justificável se se tiver em conta o andamento das negociações com vista à união entre a Itália e a França. Mas à proposta do Benelux se opuseram «felizmente o magistral discurso do delegado inglês» e a intervenção do delegado português, que a repudiaram formalmente.

Costa Rodrigues preocupa-se ainda no seu quarto relatório, de 5 de Dezembro, a propósito da reunião do Grupo de Estudos havida nos dias de 1 e 2, com o delicado problema financeiro subjacente à união aduaneira europeia:

«Várias vezes tenho querido focar o problema financeiro que me parece fundamental para os países que como o nosso têm grande parte das suas receitas orçamentais ligadas às receitas aduaneiras [...]. Efectivamente é total a minha ignorância sobre o modo como será possível ao nosso país substituir as receitas relativas aos direitos das mercadorias produzidas no interior da União e que teriam entrada livre no nosso território. Ainda é, segundo me parece, dos pontos mais transcendentais de toda a questão. Viu-se pela recente lei do inquilinato a dificuldade de agravar a contribuição predial urbana. A contribuição sobre a propriedade rústica, dada a miséria da produção, devida a muitas causas e sobretudo às irregularidades das chuvas, não consente elevações. O aumento da contribuição industrial encareceria a produção e tomaria mais difícil a defesa contra a concorrência dos outros países, realizada a União, dada a insuficiência técnica da maior parte das indústrias portu-guesas, tanto mais que o industrial português, e mais ainda o moderno que o antigo, tem a ideia de que montar hoje uma indústria é ser rico no dia seguinte. O comércio depende da produção, mas principalmente do consumidor, e o poder de compra deste não é forte.

Enfim é um problema difícil que outros, que não eu, estudarão»⁴⁷.

Esta e outras preocupações, relativas a Portugal mas comuns a outros Estados, em particular aos menos poderosos, dão-nos uma ideia do longo caminho ainda a percorrer, das resistências a vencer, das dificuldades a transpor, dos estudos, enfim, a empreender para que o almejado objectivo da união aduaneira europeia pudesse vislumbrar-se num horizonte próximo. A questão grave que o delegado português suscitou era precisamente um dos problemas que o último relatório do Comité Económico deixava em aberto: «Os estudos que foram feitos deveriam ser aprofundados antes que se possa considerar medidas mais concretas, e sobretudo sobre um ponto [...] essencial: o problema financeiro. Seria necessário estudar os mecanismos financeiros que deveriam ser postos em funcionamento para assegurar esta liberdade das trocas».

10.1949: avanços reais no domínio pautai, problemas em aberto no âmbito económico. O Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia encerrou assim, em Dezembro de 1948, os trabalhos da sua quarta sessão plenária. Voltaria a reunir perto de um ano depois, em Novembro de 1949, para a sua quinta sessão. No intervalo prosseguiram os trabalhos do Comité Aduaneiro, do Secretariado tarifário e de outras comissões e sub-comissões especializadas (como sejam, a sub-comissão do valor fiscal e a dos métodos de aplicação do regime aduaneiro). No mesmo período, algumas declarações e iniciativas vindas a público apontavam no sentido da união económica da Europa: a 17 de Abril de 1949, Henri Queuille, presidente do governo francês, no discurso comemorativo do primeiro aniversário da OECE, disse que «A Federação Económica Europeia já deixou de ser uma utopia. Demos um passo

⁴⁷ *Ibidem*, p. 5-6.

decisivo para a sua criação»⁴⁸ ; por sua vez, na conferência do Movimento Europeu, que teve início a 20 de Abril, foram discutidas várias propostas tendentes à liberalização cambial das moedas europeias e à livre circulação de pessoas e mercadorias no espaço europeu⁴⁹. Neste mesmo encontro foi aprovada ainda uma proposta, a endereçar à Assembleia Consultiva Europeia, para que fosse criado um Conselho Económico e Social da Europa, composto por número igual de representantes de patrões e de operários de várias actividades económicas e sócio-profissionais; deveria este conselho ter como principal função fazer recomendações para favorecer a unificação progressiva da economia europeia⁵⁰.

Por cá, em Portugal, a imprensa não parece partilhar deste entusiasmo unificador e punha água na fervura. Com o título «Depressa e mal» no editorial do *Diário de Notícias*, de 27 de Outubro de 1949, escreve—se o seguinte:

«Pretender ir depressa demais constitui um dos perigos, que é preciso evitar, na acção internacional empreendida para a organização, quer política, quer económica da Europa. Nunca é demais dizê-lo [...]. Há pouco mais de um ano, o Sr. Bidault, então ministro dos Negócios Estrangeiros da França, e o Conde Sforza, seu colega de Itália, decidiram e anunciaram, em grande estilo de publicidade, a constituição duma “União Aduaneira franco-italiana”, destinada a abolir rapidamente todas as barreiras económicas entre os países. O acontecimento foi celebrado com vistosos tropos e citado como uma lição de solidariedade e compreensão políticas dada à Europa [...]. As realidades, porém, são mais fortes do que as ilusões dos homens. Os produtores do sul e oeste da França protestaram logo [...]. Em Itália, as dificuldades surgiram igualmente, de todos os lados [...], e o magnífico projecto era pouco a pouco abandonado e esquecido.

⁴⁸ *Diário de Notícias*, nº 29872, de 17/4/1949, p. 5.

⁴⁹ *Ibidem*, nº 29875, de 20/4/1949, p. 5.

⁵⁰ *Ibidem*, nº 29880, de 25/4/1949, p. 5.

Mas o mesmo facto se produziu com os planos, demasiadamente vistosos, do Benelux. Aí também, dados os primeiros passos no apregoado sentido duma vasta união alfandegária [...], as dificuldades surgiram e tudo parou. As negociações não andam nem desandam e, por se ter pretendido o máximo, corre-se o risco de comprometer o mínimo [...].

Estas lições afiguram-se-nos elucidativas e dignas de reflexão. Um provérbio português diz que “nem por muito madrugar amanhece mais cedo”. Uma política de demasiadas ambições pode comprometer em todos os campos - no político, como no económico - a indispensável acção de reconstrução e entendimento ocidentais que as circunstâncias da Europa reclamam. Se quisermos chegar ao fim, sem irremovíveis atritos, é mister caminhar de acordo com as realidades - e não atrás de quimeras, cujos riscos são ainda mais graves nas circunstâncias excepcionais em que o Mundo se encontra»⁵¹.

Como de costume, a Grã-Bretanha não deixava de se demarcar, com o seu peculiar estilo, das posições e/ou decisões que apontavam para a integração económica da Europa:

«Tomámos claro, desde o início, [declara na OECE, a 1 de Novembro de 1949, Sir Stafford Cripps, ministro das Finanças daquele país]: que a nossa missão consistiria em tentar combinar as nossas responsabilidades e interesses, como membro dirigente da comunidade e da área do esterlino, com o apoio ao desenvolvimento da unidade da Europa. A nossa posição é de natureza tal que não poderíamos integrar a nossa economia na da Europa por forma que prejudicasse o pleno cumprimento das responsabilidades que mencionei. Se outros países da Organização Europeia de Cooperação Económica adoptarem planos de mais íntima integração económica - como já foram discutidos e apresentados, mas nos quais não entrámos - estaremos dispostos a auxiliá-los por todas as formas que pudermos e a colaborar intimamente com os patrocinadores para estabelecer a melhor forma de garantir a mais íntima cooperação,

⁵¹ *Ibidem*, n.º 30063, de 27/10/1949, p. 1.

para vantagem mútua de nós próprios e dos participantes e para o futuro da economia europeia no seu conjunto. Estamos ainda dispostos a examinar, com simpatia, qualquer plano que envolva a nossa mais íntima associação aos grupos de países participantes, contanto que essa associação esteja de acordo com a nossa política, nos termos em que a expus»⁵².

Contudo, no âmbito da OECE, manifestaram-se posições e empreenderam-se iniciativas tendentes à descompressão económica e aduaneira entre os países membros: na reunião de princípios de Agosto foram tomadas decisões tendentes à eliminação progressiva das restrições quantitativas às importações nos países do Plano Marshall, que recomendavam aos respectivos governos que tomassem as providências necessárias para se conseguir uma libertação completa do comércio europeu a partir de 1951⁵³ ; nos primeiros dias de Novembro, o Conselho Consultivo da OECE aprovou uma moção e tomou decisões no sentido de que, entre outros pontos de reforço da cooperação económica e monetária, os Estados membros do Plano Marshall procurassem eliminar, antes 15 de Dezembro subsequente, as restrições quantitativas em pelo menos metade das suas importações provenientes de outros países participantes, em especial no respeitante a produtos alimentares, artigos manufacturados e matérias primas, dando-se a possibilidade aos países lesados de se queixarem à organização⁵⁴.

A verdade é que os Americanos não deixavam de continuar a pressionar a Europa a unir-se com compromissos mais estreitos e sólidos. Para além das tomadas de posição da imprensa, das declarações no Congresso, das recomendações nos corredores das chancelarias, usavam sobretudo

⁵² *Ibidem*, nº30069, de 2/11/1949, p. 5.

⁵³ *Ibidem*, nº 29983, de 7/8/1949, p. 5.

⁵⁴ *Ibidem*, nº 30070 e 30079, de 3 e 12/11/1949, respectivamente, p. 1 e 5.

a sua arma mais eficaz, o Plano Marshall, para persistir no seu estratégico objectivo. Dean Acheson, o novo Secretário de Estado, firmou-se no propósito de retomar o problema da unificação económica da Europa, insistindo, entre outros aspectos, na necessidade, já anteriormente preconizada (por Paul Hoffman, que fora administrador daquele plano), de reforçar a autoridade da OECE, atribuindo-se aos respectivos delegados permanentes dos países membros a categoria de ministros plenipotenciários, de modo a poderem, por maioria, tomar decisões in loco; mas a este intento americano, que tinha apoios nalguns governos continentais, opusera-se sempre terminantemente a Grã-Bretanha⁵⁵. Nesta linha de actuação, o novo embaixador americano do Plano Marshall na Europa, Averell Harriman, numa mensagem dirigida aos Europeus no final do ano, não deixou de se referir às dificuldades económicas e monetárias resultantes das barreiras alfandegárias entre os diversos países da Europa Ocidental, de insistir num maior empenhamento para uma cooperação reforçada e desinteressada entre os países beneficiários do apoio americano, com vista à prossecução do bem comum, tendo concluído: «o objectivo principal do Plano Marshall, para o qual nos encaminhamos, é criar um mercado europeu único de 270 milhões de pessoas»⁵⁶.

Neste contexto tem lugar a quinta sessão plenária do GEUAE, cujos trabalhos se iniciaram a 14 de Novembro, à qual compareceram, como membros de pleno direito os dezasseis Estados da OECE, e como observadores, diversos outros Estados (Austrália, Canadá, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, União Sul Africana e o a Alta Comissão aliada para a Alemanha). Van Zeeland, ministro dos Negócios Estrangeiros da Bélgica, no discurso que proferiu na abertura dos trabalhos, exprimiu a

⁵⁵ *Ibidem* n° 30075, de 8/11/1949, p. 5.

⁵⁶ *Ibidem*, n° 30126, de 31/12/1949, p. 5.

«esperança de ver a Europa formar em breve um grande mercado onde os bens circulariam livremente sem restrições quantitativas, monetárias ou aduaneiras»⁵⁷.

Uma das primeiras tarefas do Grupo foi examinar os estudos dos comités técnicos. O Comité Económico tinha suspenso a sua actividade durante o período entre as duas sessões, para que o Grupo tivesse conhecimento dos trabalhos realizados por outras organizações internacionais e estabelecesse, nomeadamente com a OECE, as necessárias ligações; mas, apesar de se ter entendido dever este comité retomar as suas actividades para apreciar as questões de ordem económica entretanto suscitadas, não parece que isso viesse a acontecer. O Comité Aduaneiro, que reuniu em Abril e Novembro, ocupou-se da coordenação e das conclusões dos estudos sectoriais dos diversos organismos técnicos dele dependentes (Secretariado tarifário permanente, Sub-Comissão do Valor e Sub-Comissão dos métodos). Estes estudos reportaram-se fundamentalmente à redacção definitiva da nomenclatura comum, à definição do valor fiscal, à origem das mercadorias, aos métodos para estabelecer as notas explicativas e ao repertório alfabético da pauta, ao regime das admissões excepcionais livres e suspensivas de direitos, aos métodos para assegurar a aplicação uniforme da pauta. Os progressos mais notáveis dos trabalhos do Comité Aduaneiro, reconhecidos pelo GEUAE, foram a questão da nomenclatura e a definição do valor, peças fundamentais para a organização económica europeia e para a realização das uniões aduaneiras.

Em relação aos resultados conseguidos com a nomenclatura pôde assim o grupo concluir que deveria esta «servir de base ao estabelecimento da pauta comum duma União». E recomendou, por conseguinte, aos

⁵⁷ *Compte rendu de la cinquième session plénière du Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne*, Bruxelles, le 17 Novembre 1949, GE/V/PV/11, AHD, 2P/A51/M91.

organismos internacionais, em geral, que utilizassem nos seus trabalhos o texto desta nomenclatura de 1949, e aos governos membros, em particular, que concluíssem «uma Convenção internacional destinada a tomar obrigatória a adopção dos títulos das secções e capítulos desta nomenclatura», com a reserva de poderem estes fazer ainda algumas revisões pontuais e indispensáveis, até à data de 6 de Fevereiro de 1950, altura em que se reuniria o Comité Aduaneiro. Para esse efeito, foi decidido constituir, sob a autoridade deste comité, um «comité especial» de cinco membros, assistido por especialistas, tendo como missão coordenar as observações e reservas apresentadas pelos governos, nomeadamente sobre as posições principais da nomenclatura, reduzir o número de posições e fazer desaparecer as que forem consideradas de importância menor.

Em relação à definição do valor fiscal para a aplicação duma pauta comum, o gmpo aprovou as conclusões do projecto do Comité Aduaneiro e decidiu «submeter este projecto aos diversos Governos que deverão fazer conhecer a sua resposta antes da reunião do Comité Aduaneiro de 6 de Fevereiro de 1950»; e recomendar-lhes que encarassem, desde já, a «a elaboração de uma Convenção destinada a tomar esta regulamentação obrigatória para a aplicação das suas próprias pautas»⁵⁸.

11.1950: o ano das decisões e das (des)ilusões. Por razões técnicas a reunião do Comité Aduaneiro, prevista, como acima se disse, para 6 de Fevereiro de 1950, apenas teve lugar a 15 de Março subsequente, e, em virtude de nesta reunião se ter decidido dever o comité especial prolongar por mais três meses os trabalhos de que tinha sido incumbido, entendeu

⁵⁸ *Compte rendu de la cinquième session plénière du Groupe [...]*, cit.;; Ofício e relatório do Delegado de Portugal, Antonio Augusto Costa Rodrigues, para o MNE, com data de 2/12/1949, proc. 48,24, AHD, 2P/A51/M91.

o GEUAE fixar a data da sua próxima reunião plenária (a sexta) apenas para 3 de Julho de 1950 (e não para 18 de Abril, como estava inicialmente previsto), altura em que, finalizados aqueles trabalhos, estaria o Grupo em condições de apreciar os relatórios e as conclusões que deles resultassem. Para essa reunião (que, ao invés do que tinha sido marcado, só teve lugar de 24 a 28 de Julho de 1950), decidira o secretariado geral do Grupo inscrever na ordem do dia, para além dos pontos previstos, a análise de uma recomendação, proveniente da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, aprovada por unanimidade, e transmitida ao grupo, em 17/1/1950, pelo Comité de Ministros da OECE, para que aquele organismo lhe submetesse as suas competentes observações. Dizia o seguinte: «tomar todas as medidas preliminares para o estabelecimento de uma União Económica Europeia na qual se conservem os sistemas preferenciais e os actuais laços económicos entre certas nações europeias e seus territórios ultramarinos ou territórios associados; e encarar a sua extensão progressiva aos outros Estados membros da actual União»⁵⁹.

Dadas as difíceis ou impossíveis relações entre Portugal e o Conselho da Europa⁶⁰ era de prever que esta recomendação da Assembleia Consultiva não fosse bem acolhida nas instâncias políticas portuguesas ou que fosse, pelo menos, susceptível de causar algum embaraço. A questão era delicada: «Nestas poucas palavras um mundo de complicações» - escreve, a propósito, o delegado português no GEUAE, Costa Rodrigues⁶¹. No entendimento deste, o princípio era correcto: sempre

⁵⁹ Ofício do Secretário Geral do GEUAE, Baron de Selys Longchamps, ao Ministro de Portugal em Bruxelas, E. Vieira Leitão, com data de 4/4/1950, SG/VN/LD145, AHD, 2P/A51/M91.

⁶⁰ Ver nosso trabalho «A unidade europeia, o Conselho da Europa e o posicionamento português», in *Revista de História das Ideias*, n.º 22 (2001).

⁶¹ Cópia (conforme) do relatório, com data de 29/4/1950, dirigido ao Director Geral das Finanças, p. 2, AHD, 2P/A51/M91.

defendeu que «nunca poderia encarar-se o estabelecimento de uma União Adua-neira Europeia sem que se [...] se estabeleçam os fundamentos de uma União Económica», sob pena de a primeira não funcionar correctamente ou poder ter consequências nefastas para os países industrialmente menos apetrechados. Quando se criou o Comité Económico, presidido pelo Grã-Bretanha, a ideia era, pelo menos para alguns membros, definir uma orientação correcta que pudesse conduzir, de forma sensata, àquele indispensável objectivo; mas, «mal dirigido», «querendo caminhar depressa demais», subdividido numa multiplicidade de comissões e sub-comissões, no propósito de uma lógica de dividir para reinar, sem a preocupação séria de «um plano de conjunto, que revele a seriedade e a profundidade que o assunto merece», acabou o dito comité por «soçobrar», minado pelas suas próprias divisões; e se não morreu formalmente, ficou sem vida aproveitável»: «e confesso [continua o delegado português] que em Bruxelas fiz, quanto pude, no Grupo de Estudos, não para derrubar a ideia que era boa, mas para destruir o seu funcionamento que era péssimo».

«Trabalha-se por assim dizer num sentido mais de desmoronar do que de construir. Assim se caminhou no campo das libertações de peias e embaraços que se opõem às trocas internacionais - supressão dos contingentes, abaixamento de taxas, etc., mas nada se faz no sentido de opor qualquer barreira a todas as formas de dumping que ameaçam aniquilar o trabalho nos países menos protegidos ou não dispendo de iguais armas. E a par da batalha às claras sob a égide dos programas internacionais, mina-se à margem destes o aniquilamento dos esforços dos países mais pequenos para a pequena autonomia industrial a que justamente aspiram, como vital imperativo para a sustentação da sua população»⁶².

⁶² *Ibidem*, p. 3.

António Martins da Silva

Ora, nesta perspectiva, Costa Rodrigues entende, ao contrário de outros representantes do grupo (Benelux e não so), que - apesar dos trabalhos desenvolvidos sobre a nomenclatura pautal e sobre outras matérias aduaneiras estarem bem encaminhados e avançados - «pôr a funcionar a União sem uma União Económica prévia constitui uma utopia intransponível». Considera assim que Portugal deve continuar a defender, no Grupo de Estudos, as seguintes ideias: «concordar em princípio com a Organização da União económica prevista», e apenas considerá-la viável no domínio industrial, desde que devidamente estudados os custos dos produtos respectivos de cada país; defender a «proibição severa, por leis adequadas em cada país que constitua a União projectada, de vendas abaixo desse custo médio, de forma a evitar, estabelecida a União, perniciosas lutas de concorrência desleal»; admitir, em consequência, um «certo dirigismo económico»; «opor-se a toda a concentração entre os estabelecimentos industriais dos vários países, que possam ocasionar o desemprego ou a necessidade de deslocação de mão de obra de uns países para outros» porque, segundo ele, além de ser contrária [...] à psicologia do povo português», acarreta também a «desnacionalização dos trabalhadores e o contacto com novas ideias sempre nocivas quando tomadas sem qualquer espécie de análise ou de preparação que o trabalhador português não possui»; «perfilhar uma possível cartelização entre indústrias similares existentes nos diversos países aderentes, que tenha em vista a uniformização de custos e das técnicas de preços, de igualdade de encargos tributários, de obtenção de matérias primas, etc., com exclusão porém de concentrações que visem à supressão de estabelecimentos fabris existentes nesses países»; «perfilhar quanto à indústria agrícola as ideias gerais expostas».

Com estas condições e na base destes princípios poderá Portugal, segundo Costa Rodrigues, formular o seu voto favorável à projectada União Económica, recomendada pela Assembleia Consultiva do

Conselho da Europa, mas entende que a questão terá de ser superiormente analisada, o mais breve possível, para que sejam «indicadas as directrizes a quem do assunto se tenha de ocupar em Bruxelas, e, quando chegue à OECE o parecer do Grupo de Estudos, já os delegados portugueses naquela cidade, possam conhecer os pontos de vista essenciais do Governo Português».

O parecer do Director-Geral das Alfândegas a estas sugestões foi de concordância, mas remeteu o assunto à consideração do Ministério da Economia⁶³. Mas já o Ministro das Finanças, por sua vez, foi mais prudente e reservado no despacho que emitiu, algum tempo depois: «Não devendo haver duplicação no trabalho dos organismos internacionais [...], a posição portuguesa na questão deve ser a de que o problema da União Económica deve ser considerada no quadro da O.E.C.E. O Grupo de Estudos para a União Aduaneira deverá continuar os trabalhos de técnica pautai que lhe forem cometidos, mas, uma vez que, como é natural, reconhece que o problema da União Aduaneira depende de resolução prévia da integração das economias europeias, deve este problema ser estudado e discutido na O.E.C.E. 6-VI-50 a) Costa Leite»⁶⁴.

É pois nesta indefinição, se não mesmo nesta atitude de manifesta discordância ou de mal disfarçada má-vontade do governo português, que o representante de Portugal terá de (não) defender, em Bruxelas, os propósitos de União Económica (e Aduaneira), com as quais diz concordar em princípio, mas desde que, para proteger pequenos Estados como Portugal, de grande debilidade económica, sejam satisfeitas algumas exigências e salvaguardados determinados requisitos que, a serem considerados, dificultariam por certo, com tantos espartilhos, o funcionamento da União.

⁶³ «Concordo. Parece, no entanto, conveniente ouvir acerca do assunto o Ministério da Economia. 29-IV-50. a) Câmara Pestana). *Ibidem*, p. 6.

⁶⁴ *Ibidem*, p.6.

As próximas sessões do Comité Aduaneiro, precedidas pelas dos respectivos sub-comités, tiveram lugar, a sétima, a partir de 26 de Junho de 1950 como previsto, a oitava, de 11 a 27 de Setembro subsequente, e a nona, de 26 a 30 de Outubro; as do GEUAE, realizadas após aquelas, ocorreram, a sexta, a partir de 3 de Julho, e a sétima, da tarde de 30 a 31 de Outubro.

Nas referidas reuniões do Comité Aduaneiro, foram analisados novos assuntos e concluídas outras matérias sobre as quais se desenvolveram trabalhos nas sessões anteriores. Um dos novos assuntos que foi analisado prende-se com a «constituição, organização e funcionamento de uma Comissão Consultiva que teria como objectivo alcançar o mais alto grau de uniformidade e de harmonia possíveis na aplicação das projectadas convenções, relativas, uma à adopção duma nomenclatura comum, e a outra ao estabelecimento de uma definição comum de valor fiscal». Esta comissão tinha já sido decidida na reunião de Novembro de 1949, com a justificação de que, para a adopção de uma nomenclatura comum, era necessária «a existência de um órgão central com poderes para tomar decisões em matéria de interpretação da pauta, de modo a garantir a sua uniforme aplicação em todos os Estados membros», coartando assim a liberdade de cada país decidir sobre a classificação dos diversos produtos importados pelas suas alfândegas. A sua criação era tanto mais desejável quanto a sobrevivência do Grupo de Estudos de Bruxelas (GEUAE) estaria certamente comprometida, porque, tendo sido este organismo criado para estudar a possibilidade de uma união aduaneira europeia, não seria credível que pudesse continuar em funcionamento uma vez concluída a obra que lhe foi imputada em Setembro de 1947, quer a união se realizasse ou não. Em qualquer das hipóteses, tudo fazia crer que a aprovação e a entrada em funcionamento de uma nomenclatura comum se tomaria mais cedo ou mais tarde um dado adquirido, tendo em conta o estado avançado dos trabalhos e os largos consensos obtidos

ao longo de 1950. Deveria, em princípio, a dita comissão ser simultaneamente consultiva e executiva, para esclarecer os Estados membros e para resolver quaisquer dúvidas sobre a aplicação da pauta e a determinação do valor fiscal. Costa Rodrigues solicita ao governo que manifeste o seu ponto de vista sobre a organização, funcionamento e competências desta comissão; mas, na hipótese de a comissão vir a ter atribuições deliberativas, entende o delegado português que deveriam estas «confinar-se exclusivamente à parte da nomenclatura que for comum aos diversos países membros, conservando cada um deles inteira liberdade de decidir em relação à parte da nomenclatura que lhe é privativa». Resulta esta distinção do facto de estar «previsto que na nomenclatura a adoptar haverá uma parte comum aos diversos Estados membros - a respeitante às posições principais - e outra será livremente estabelecida por cada país, segundo as suas conveniências ou necessidades, constituída pelo desdobramento dessas mesmas posições»⁶⁵.

Mas outras matérias foram igualmente analisadas. Na oitava reunião do Comité Aduaneiro, assistida por juristas, que teve lugar de 11 a 22 de Setembro, na qual estiveram representados 14 Estados, entre os quais Portugal e a República Federal da Alemanha - esta já de forma autónoma e como membro de pleno direito -, foram examinadas as respostas dos governos dos países membros, relativas à nomenclatura pautai resumida de 1950, a definição do valor e o conteúdo dos projectos das convenções, cuja redacção foi ultimada com o contributo dum Comité de Juristas. Com efeito, aquando da sua sexta sessão, em Julho de 1950, o Grupo de Estudos tinha recomendado aos governos a aprovação do projecto de nomenclatura de 1950 com vista à sua adopção por uma convenção internacional; e foram para o efeito convidados a responder até 11 de

⁶⁵ Carta de A. A. Costa Rodrigues, de 2/6/1950, ao Ministro das Finanças, AHD, 2P/A51/M91.

Setembro, o mais tardar, se aceitavam o texto da nomenclatura. Ora um dos assuntos que o Comité Aduaneiro teve de analisar na oitava sessão foi precisamente as respostas dos governos e as observações que eventualmente tivessem formulado sobre as posições da nomenclatura. Qual foi o resultado dessa análise? Os países do Benelux, a Grécia, a Islândia, a Noruega e a Turquia manifestaram o seu acordo total com a Nomenclatura; a Alemanha, a França e a Itália declararam estar dispostas a aceitar o conjunto do referido documento, mas reservavam a última decisão para o caso de outras delegações apresentarem modificações de fundo; o Reino Unido, a República Federal da Alemanha, Portugal e a Suécia apresentaram várias observações; a Áustria, a Dinamarca e a Irlanda ainda não tinham definida uma posição oficial, mas admitia-se como provável a sua adesão; em contrapartida, a Suíça, reservou a sua aceitação. Mas as observações ou objecções pontuais apresentadas eram pouco relevantes, a maior parte, certamente, prendia-se com aspectos de vocabulário ou de tradução, como por exemplo, a proposta de substituição da palavra “artificial” pela expressão “made man” (feita pelo homem), que aliás foi rejeitada⁶⁶. As observações apontadas puderam assim ser facilmente dirimidas e ultrapassadas, tomando-se possível acordar um texto que se transformou, na nona sessão do Comité realizada pelos finais de Outubro, em «Projecto de Convenção sobre a Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas pautas aduaneiras», cujo conteúdo mais adiante se especificará⁶⁷.

⁶⁶ *Rapport présenté par le Comité Douanier au Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne*, Ville Session du Comité Douanier, Septembre 1950, AHD, 2P/A51/M92.

⁶⁷ *Project de Convention sur la Nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers*, annexe B. au rapport du Comité Douanier du 30 octobre 1950, Comité Douanier, IXe Session, CD/IX/5, AHD, 2P/A51/M91.

Nesta sessão de finais de Outubro do Comité Aduaneiro foram tomadas, após os trabalhos dos diversos sub-comités em que se subdividiu⁶⁸, outras importantes decisões. Registe-se nomeadamente a proposta de criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, no seguimento da dita Comissão Consultiva acima referida, contemplado no projecto de Convenção enunciado no parágrafo anterior, para estudo dos problemas inerentes ao desenvolvimento e ao progresso da técnica aduaneira, assistido por um Comité Técnico Permanente. A delegação portuguesa defendeu, de acordo com os princípios emanados pelo despacho do Ministro das Finanças de 26 de Maio de 1950, que as atribuições dos referidos organismos deveriam ser meramente consultivas. Mas a proposta de criação deste Conselho e do respectivo Comité Técnico colocou de imediato outro problema, cuja análise e perspectiva de solução foram transferidas para a reunião do GEUAE, que se iniciou na tarde de 30 de Outubro após o encerramento dos trabalhos do Comité Aduaneiro no fim da manhã do mesmo dia. Sendo concebido para se ocupar das responsabilidades decorrentes dos mecanismos já projectados no âmbito da união aduaneira, vinha de alguma forma desonerar destas funções o Grupo de Estudos, cuja existência, de qualquer modo, se previa que continuasse até cumprir cabalmente o seu objectivo original (estudar a

⁶⁸ Foram os seguintes os sub-comités em que se desdobrou o Comité Aduaneiro na sua nona sessão de 26 a 30 de Outubro de 1950: «Sub-Comité para a nomenclatura pautai», para estabelecer a concordância entre os textos francês e inglês; «Sub-Comité de Estudo do acordo da nomenclatura de Bruxelas com a classificação-tipo das Nações Unidas para o Comércio Internacional»; «Sub-Comité misto de peritos aduaneiros e de juristas», para a revisão final dos Textos das Convenções sobre Nomenclatura e sobre o Valor fiscal; «Grupo restrito de trabalho encarregado de dar forma final à Convenção referente à criação do Conselho de Cooperação Aduaneira» (in *Ofício e relatório do delegado português às reuniões do Comité Aduaneiro e do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia*, António Augusto da Costa Rodrigues, endereçado ao Director Geral das Alfândegas, com data de 11/11/1950, AHD, 2P/A51/M91).

possibilidade de realização ou não da união aduaneira europeia). O governo belga tinha até então suportado as despesas feitas com o Grupo de Estudos e tomou claro que não só pretendia desonerar-se desse encargo como não era sua intenção arcar com o novo ónus inerente ao funcionamento do organismo acabado de projectar (o Conselho de Cooperação Aduaneira); as despesas deveriam ser suportadas de futuro por todos os países participantes.

A posição da delegação portuguesa nesta matéria era delicada. Tendo ela «participado em todos os trabalhos enquanto os encargos da sua execução pertenceram ao governo belga, e deles se pretender desonerar quando lhe exigiam a sua comparticipação no respectivo financiamento, certo é [declara Costa Rodrigues] que não poderia responder afirmativamente quando a questão lhe fosse posta de modo concreto». É que o despacho do Ministro das Finanças de 6 de Maio de 1950 esclarecera - recorde-se o que acima escrevemos - «que não deveria haver duplicação de organismos internacionais, e que a posição portuguesa deveria ser a de que o problema de uma União Económica deveria ser considerado no quadro da OECE». Como desembaraçar-se deste problema? Defender a posição oficial portuguesa ou encontrar outra saída? O delegado português explica-se: «não subsiste dúvida de que esse despacho se referia a uma União Económica que agora já não estava em causa»; e como «as atribuições do Conselho de Cooperação Aduaneira [...] não envolvem cooperação económica no sentido mais amplo que a expressão em si contém [...], não foi possível ao delegado português invocar, na discussão do texto da parte financeira da Convenção, os despachos de Suas Exas [...]. Fez portanto incidir os seus reparos somente sobre a questão das imunidades, isenções de direitos previstos na Convenção [...] em favor dos componentes do organismo criado, na certeza de que, de algum modo, a reserva levantada [...] estava dentro das objecções à “duplicação dos encargos” citada no aludido despacho de S.Exa».

Todavia, sem grande margem de manobra, mas posta perante uma situação desconfortável, a delegação portuguesa acabaria por reservar a sua posição. Sendo a única delegação que o fez, porque todas as outras aceitaram participar nas despesas, acabaria por, a pedido do Presidente da Assembleia Plenária do Grupo, aceder a retirar a reserva, «certo de que, embora retirada, a reserva, ficando exarada no “Comptendu”, definia de certo modo uma posição adversa, embora pouco concretizada». A dificuldade da posição da delegação portuguesa era tanto mais complicada quanto se decidira que não se poderia assinar as Convenções da Nomenclatura pautai e do Valor fiscal - cujos projectos já tinham anteriormente merecido a concordância do Ministério das Finanças (a primeira e a segunda por despachos de 9 de Setembro e de 10 de Maio últimos, respectivamente) -, sem subscrever primeiro ou em simultâneo a Convenção que cria o Conselho de Cooperação Aduaneira; mas, inversamente, era possível a um país fazer parte desta última, que estabelece a exigência da comparticipação financeira dos Estados, sem que forçosamente tivesse de subscrever qualquer das duas referidas convenções técnicas (nomenclatura e valor). Portanto, justifica o delegado português, «qualquer afirmação ou acto da delegação portuguesa de que pudesse inferir-se oposição ao projecto de Convenção relativa ao Conselho, corresponderia, sem dúvida, crê-se, à renúncia de Portugal à sua colaboração no Grupo de Bruxelas, facto que suponho contrário à decisão tomada, em conjunto com outras nações, pelo nosso País, no Comité de Cooperação Económica Europeia quando reuniu em Paris em 1947, de criar o Grupo de Estudos, e também ao despacho de S. Ex^a o Ministro da Presidência de 22 de Agosto de 1949 [...] que determinou a continuação da representação de Portugal no Grupo até final dos respectivos trabalhos, e ao despacho de S.Ex^a o Ministro das Finanças, de 18 de Outubro findo [...], que confirmou essa permanência mandando continuar a representação». Em síntese, conclui Costa Rodrigues: «não

pareceu à delegação portuguesa junto do Grupo de Estudos de Bruxelas haver colisão ou duplicação entre as ideias definidas na O.E.C.E. com o Conselho de Cooperação Aduaneira criado pela proposta da Convenção de Bruxelas, que visa também a uma harmonia de política aduaneira, restrita porém à parte exclusivamente técnica da matéria, a qual não foi até agora tratada na O.E.C.E.»⁶⁹.

Neste Outono de 1950 qual é, pois, o ponto da situação dos estudos e das realizações em relação à projectada União Aduaneira Europeia? A 31 de Outubro o Grupo de Estudos encerrou os trabalhos da sua sétima sessão plenária, na qual foram discutidos os resultados dos estudos sectoriais coordenados pelo Comité Aduaneiro e empreendidos pelos respectivos sub-comités. Após três anos de trabalho, desde que foi criado em Setembro de 1947 pelos Estados beneficiários do Plano Marshall, o resultado desses esforços era relevante, mas restrito apenas à resolução de problemas de ordem técnica aduaneira com vista à simplificação das relações comerciais entre os países, com previsíveis efeitos positivos no plano europeu e mundial. As medidas tomadas ou os projectos aprovados poder-se-iam resumir nos seguintes: a) adopção de uma nomenclatura aduaneira comum que possibilitaria dar às mercadorias a mesma designação em todas as pautas dos países que adoptassem esta classificação ao subscrever a Convenção elaborada para o efeito - assinatura aberta não só aos países europeus como extra-europeus; b) elaboração de uma segunda convenção sobre a definição do valor fiscal das mercadorias, estipulando normas e regulamentações uniformes para a solução deste delicado problema, já abordado na Carta de Havana sobre a Organização Internacional do Comércio; c) projecto de criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira - espécie de organismo internacional coordenador no respeitante aos problemas de técnica aduaneira -, para garantir

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 6-8 e 11.

a aplicação uniforme das duas convenções precedentes e para levar a cabo a obra de harmonização já empreendida, com a recomendação aos governos de que a façam entrar em vigor «o mais rápido possível» a convenção sobre o referido Conselho, dado o interesse incontestável do organismo regulador que ela contempla. Mas o Grupo de Estudos, apesar de reconhecer estes «resultados excelentes e concretos», não dava por terminada a missão que lhe fora confiada em 1947: iria continuar a «estudar os problemas suscitados pela formação progressiva de uma ou várias Uniões Aduaneiras»⁷⁰.

Tudo isto o Secretariado Geral do Grupo comunicou aos Estados membros, através das respectivas representações diplomáticas sediadas em Bruxelas, em ofício com data de 6 de Novembro de 1950. Neles se recomendava a adopção das três convenções acima enunciadas e ainda um Protocolo relativo ao Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, pelo qual se visava ocorrer às despesas do Grupo a partir do 1º de Janeiro de 1951 até à entrada em vigor do Conselho de Cooperação Aduaneira, em virtude de o governo belga ter marcado, como termo de pagamento, a seu exclusivo cargo, das despesas do Grupo, a data de 31 de Dezembro de 1950. No referido ofício comunica-se que os documentos indicados (as três convenções e o protocolo) ficariam disponíveis em Bruxelas para assinatura, de todos os países membros ou não membros do Grupo de Estudos (no caso destes últimos excluía-se, obviamente, o protocolo), a partir de 15 de Dezembro de 1950; insistia-se também no sentido de que a ratificação da Convenção que criava o Conselho de Cooperação Aduaneira ocorresse «o mais cedo possível»⁷¹.

⁷⁰ *Communiqué de presse. Les travaux du Groupe d'Etudes pour U Union Douanière Européenne*, Bruxelles, le 31 octobre 1950, Vile Session, GE/VII/11 (Déf.), AHD, 2P/A51/M92; *Resolution du Groupe d'Etudes pour V Union Douanière Européenne en date du 31 octobre 1950*, Vile session, GE/VIII/12, AHD, 2P/A51/M91.

⁷¹ Secrétariat Général du Groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne, n°

Entretanto, a delegação da Bélgica em Lisboa foi lembrando sucessivamente o governo português estarem as referidas convenções e protocolo para assinatura em Bruxelas, cujo prazo limite foi fixado para 31 de Março, e informando sobre os países que, com reserva de ratificação ou sem ela, foram assinando os ditos documentos: a Bélgica, a Islândia, a França, ainda em Dezembro, o Luxemburgo, a Grécia e a Itália, em Fevereiro de 1951. A mesma Legação informa a 27 deste mês e ano, com a nota «Muito Urgente», que o prazo termina, para assinatura das Convenções, a 31 de Março de 1951; numa das notas desta Legação acrescenta-se ainda que o governo belga apreciaria que o plenipotenciário português pudesse assinar os referidos actos o mais cedo possível, visto os delegados de Portugal terem tomado parte activa na discussão e na redacção respectivas. Também a Legação de Portugal na Bélgica comunica por telegrama, a 22 de Março, o desejo manifestado pelo Grupo de Estudos para que o governo português assine as três convenções e o protocolo, lembrando-o do prazo limite e informando-o do número de países que já os subscreveram (os países já indicados mais a Holanda e a Inglaterra, e a Alemanha em vias disso)⁷². As convenções sobre a nomenclatura e sobre o valor, segundo o que nelas se estipulava, entrariam em vigor três meses depois da data do depósito, no Ministério dos Estrangeiros da Bélgica, dos instrumentos de ratificação de sete governos, em relação a estes governos; a que criava o Conselho de Cooperação Europeia passaria a valer em relação a cada Estado, logo que o respectivo instrumento de ratificação fosse depositado; o protocolo, por sua vez, vigoraria no próprio dia da sua assinatura, salvo para os Estados em que a ratificação se tomasse exigível.

359, Annexes, Bruxelles, le 6 novembre 1950, à Son Excellence Monsieur Eduardo Vieira Leitao, Ministre de Portugal, AHD, 2P/A51/M91.

⁷² Telegrama da Legação de Portugal em Bruxelas, expedido em 22/3/1951, AHD, 2P/A51/M92.

Iria Portugal assinar os referidos documentos ou estava apenas a ganhar tempo para ver o que faziam os outros países?

11. A posição portuguesa em relação à assinatura e à ratificação das convenções aprovadas. A Direcção Geral das Alfândegas julgou conveniente submeter o assunto à discussão, através do seu Conselho Superior Aduaneiro, para apreciar «se dificuldades práticas acarretaria a aplicação dos preceitos consignados em cada um dos instrumentos diplomáticos». Fez, para esse efeito, uma análise individualizada de cada um dos documentos, cujo relatório, datado de 26 de Fevereiro de 1951, enviou ao Ministro das Finanças.

Em relação à Convenção sobre a nomenclatura concluiu aquele organismo que a adesão a este instrumento implicaria uma nova sistematização da pauta portuguesa, por ser esta muito diferente da maioria dos outros Estados, nalguns dos quais, já à partida, vigorava uma nomenclatura que se aproximava das linhas gerais da que foi acordada em Bruxelas. Daqui resultava ser necessário um «trabalho longo e moroso, visto exigir, além da tradução, a adaptação da nomenclatura da pauta portuguesa a regras de classificação bastante diversas da nossa, e a criação de rubricas ainda inexistentes»; ficava, todavia, livre a criação das subposições necessárias à classificação das mercadorias de acordo com as pautas nacionais vigentes, e igualmente ficava independente a fixação de taxas. Ora, o Conselho Superior Aduaneiro, ponderando as vantagens resultantes de uma nomenclatura pautai que seja comum aos países da Europa ocidental, com os quais Portugal mantém mais intensas relações comerciais, o interesse em tornar acessível a consulta imediata de pautas estrangeiras para melhor facilitar a comparação de taxas, as vantagens estatísticas resultantes de uma nomenclatura comum; «considerando finalmente que a nomenclatura de Bruxelas se mostra em acentuado paralelismo com a evolução industrial da época actual: emite

o parecer de que ela merece a adesão imediata do Governo Português, sem prejuízo de que o prazo para a respectiva ratificação tenha a delonga necessária ao trabalho que a modificação da pauta portuguesa actual exigirá».

Quanto à Convenção sobre o valor tributável das mercadorias importadas, o referido conselho reconheceu que «tem relevante importância a adopção internacional de uma definição comum de valor aduaneiro», não obstante a natureza «especialmente específica» da pauta portuguesa, que, apesar de ter algumas vantagens num país pouco industrializado como é Portugal (dificultando a concorrência estrangeira), é uma das poucas, no seu género, que ainda subsistem. Ora, «se cada país tiver um conceito diverso de valor tributável, a apreciação do nível tributário resulta evidentemente errado, mesmo em tributação ad valorem»; e nessa perspectiva, «é indiscutível a maior justiça e equilíbrio da taxa ad valorem, actuando de harmonia com as qualidades e os valores das mercadorias» e com a evolução do mercado mundial. Conclui-se, por conseguinte, que deve ser essa «a tendência para a tributação ad valorem que deve marcar a evolução da pauta portuguesa, mas [...] é indispensável que os serviços se organizem convenientemente para que a sua resolução não fique à mercê das fraudes a que se presta tal forma de taxação. E para que assim seja, o ponto inicial de partida é fora de dúvida uma noção internacional comum de valor, e por isso este Conselho emite também o parecer de que a segunda Convenção considerada merece igualmente a adesão do Governo Português».

Quanto à Convenção relativa à criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, que deveria ser assistido por um comité técnico permanente e por uma secretaria geral, o Conselho Superior Aduaneiro considerou serem muito importantes as funções atribuídas àquele organismo, ao qual competiria estudar as questões relativas à cooperação aduaneira (harmonizar aspectos técnicos e factores económicos adstritos, elaborar

novas convenções necessárias à comunidade desses interesses, assegurar a interpretação e aplicação uniformes dos preceitos que as convenções estipulem), e, sendo assim, «é porventura mais útil e interessante ainda que as precedentes [Convenções]. A interligação com o organismo das Nações Unidas [...], assim como com todos os organismos intergovernamentais [...] dá à Convenção importância de relevo [...]. E por isso [...] o conselho emite igualmente parecer favorável à sua assinatura».

Quanto ao protocolo relativo ao Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, também o Conselho emitiu um parecer favorável à respectiva adesão, porque visa ocorrer às despesas do Grupo de Estudos a partir do 1º de Janeiro de 1951, em virtude de a Convenção que cria o Conselho de Cooperação só produzir efeitos em data posterior à que o governo belga marcou como termo de aceitação das despesas a seu exclusivo cargo. Sendo assim, e tendo em conta que o governo já autorizou a participação nessas despesas, por despacho de 13 de Janeiro de 1951, «parece pois ao Conselho [Superior Aduaneiro] que essa autorização tem como significado a adesão ao protocolo cuja assinatura o governo belga igualmente recomenda»⁷³.

Com tais pareceres do organismo superior oficial da especialidade, difícil se tomaria para o governo não proceder à assinatura dos referidos instrumentos diplomáticos. Quase no limite do prazo que foi fixado para as respectivas assinaturas, foram enviados e conferidos poderes ao Ministro de Portugal na Bélgica para proceder à realização das mesmas: por telegrama de 24 de Março de 1951, informou-se esta legação de seguirem por via aérea os referidos poderes. Dias depois, a 29 deste mês, o Ministro de Portugal em Bruxelas informa ter assinado, nesse

⁷³ Parecer do Conselho Superior Aduaneiro da Direcção Geral das Alfândegas, com data de 26/2/1951, endereçado ao Ministro das Finanças (cópia conforme), AHD, 2P./A51/M92.

mesmo dia, em nome de Portugal, as convenções da nomenclatura, do valor, do conselho aduaneiro e o protocolo.

Nesta data, o ponto da situação, em breves palavras, resume-se no seguinte. Tendo sido convidado para aderir ao grupo de países que responderam favoravelmente à proposta de Marshall, Portugal decide integrar também o Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, nomeou delegados, inicialmente um primeiro, Costa Rodrigues, e a pedido deste, para o coadjuvar, um segundo, Gil Bettencourt, para participarem nos respectivos trabalhos e nos dos comités e subcomités que, na sequência, se constituíram, tendo também colaborado na feitura das convenções. Estas foram enviadas à Direcção Geral das Alfândegas, organismo que as analisou cada uma de per si, tendo emitido pareceres favoráveis que submeteu ao ministro da Tutela (Finanças), que por sua vez deu a sua conformidade com os mesmos. Foram conferidos poderes ao Ministro de Portugal na Bélgica para as assinar, o que este fez a 29 de Março de 1951. Mas faltava a ratificação⁷⁴.

Por telegrama de 11 de Julho de 1951, aquela Legação informa que o Presidente do Comité Aduaneiro pediu às delegações de todos os países que informassem se foram ratificadas as referidas convenções; no caso de resposta negativa, sugeria que o fizessem brevemente. Portugal era à data um dos países que as não tinha ainda ratificado. E não o faria tão cedo. Mais de um ano depois foi perguntado à Direcção Geral das Alfândegas qual o estado dos trabalhos de adaptação da pauta portuguesa à nomenclatura de Bruxelas, a fim de se saber quando poderia a Convenção sobre Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras ser ratificada. Aquela direcção comunicou a 26 de Setembro de 1952 que os trabalhos de adaptação deveriam prosseguir até Junho

⁷⁴ MNE, «Informação de Serviço», com data de 14/7/1951, prestada por Vasco Morgado, AHD, 2P/A51/M92.

do ano subsequente: «Parece, portanto, [conclui-se] não haver conveniência em ratificar desde já a convenção, o que não acontece quanto à Convenção para a criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira [...]», cuja ratificação se recomendava que se fizesse⁷⁵. Com este parecer favorável, foi enviado, na sequência, em Outubro de 1952, à Presidência do Conselho um Decreto-Lei aprovando para ratificação a dita convenção (da criação do Conselho), já devidamente assinado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, a fim de ser publicado no Diário do Governo, o que ainda se aguardava à data de 30 de Outubro. Segundo ainda parecer da Direcção Geral das Alfândegas, a data da ratificação da Convenção sobre o Valor Aduaneiro das Mercadorias e anexos I, II e III «depende exclusivamente da vontade do Governo, podendo por isso a ratificação fazer-se desde já». Esta convenção não implicava mais do que a inserção, na legislação pautai portuguesa, da definição do valor e das disposições explicativas complementares. Previa então aquela Direcção Geral que, entrando a convenção em vigor três meses depois do depósito de ratificação, tal prazo fosse suficiente para a redacção e publicação do respectivo diploma. Em relação ao Protocolo relativo ao Grupo de Estudos e à Convenção sobre a Nomenclatura não estavam ainda àquela data susceptíveis de ratificação por, no primeiro caso, não ter ainda a Direcção Geral das Alfândegas emitido parecer e, no segundo, estar a proceder a trabalhos preliminares que deveriam prosseguir até Junho de 1953.

Em síntese. Estava em vias de publicação no Diário do Governo o Decreto-Lei que ratificava a Convenção que criava o Conselho, estava-se em condições de se preparar o Decreto-Lei aprovando para ratificação a Convenção sobre o Valor Aduaneiro das Mercadorias e respectivos anexos, aguardava-se parecer sobre o protocolo relativo ao Grupo de

⁷⁵ MNE, «Informação de Serviço», com data de 1/10/1952, prestada por Bastos Vilela, AHD, 2P/A51/M92.

Estudos, e previa-se alguma demora ainda até que estivessem reunidas as condições para se proceder à ratificação da Convenção sobre a Nomenclatura. Era esta a situação em 30 de Outubro de 1952⁷⁶.

12. A Convenção para a criação do Conselho de Cooperação Aduaneira e o Protocolo relativo ao Grupo de Estudos.

Poucos dias depois, a 11 de Novembro de 1952, a Legação da Bélgica em Lisboa informava o MNE que a Convenção que criava o Conselho de Cooperação Aduaneira tinha entrado em vigor a 4 desse mês, após a Alemanha ter depositado o respectivo instrumento de ratificação, perfazendo assim o número de sete países necessários para que tal pudesse acontecer, como se estipulava no articulado da referida convenção⁷⁷. Esta, uma vez entrada em vigor, vigoraria para qualquer governo que depositasse o seu instrumento de ratificação, imediatamente após a realização deste acto. Portugal estava, pois, em vias de ratificar e, portanto, de aceitar a vigência deste documento diplomático. Mas, ao aderir, colocava-se de imediato um delicado problema financeiro: a quota parte com que cada Estado membro teria de contribuir para as despesas relativas ao organismo que a convenção criava.

No respectivo articulado estipulava-se que cada membro do Conselho tomaria a seu cargo as despesas da sua própria delegação neste órgão, na Comissão Técnica e nas comissões por ele criadas; as despesas do Conselho seriam suportadas pelos seus membros e distribuídas segundo tabela elaborada por esta instituição, ficando sujeitos a sanções no caso de incumprimento parcial ou total. Sobre esta matéria, ou seja, sobre a

⁷⁶ MNE, «Informação de Serviço», com data de 30/10/1952, prestada por Bastos Vilela, AHD, 2P/A51/M92.

⁷⁷ Ofício da Legação da Bélgica em Lisboa, com data de 11/11/1952, dossier 652, n.º 4235, AHD, 2P/A51/M92.

fixação da contribuição anual referente a Portugal, a Direcção Geral das Alfândegas endereçou, em 10 de Novembro de 1952, um officio ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (officio nº 496) em que se dizia o seguinte: na sua primeira reunião, a realizar em 15 de Dezembro subsequente, deve o Conselho de Cooperação Aduaneira fixar os montantes (anual e os adiantamentos) com que cada país deverá contribuir; em devido tempo a Secretaria do Grupo de Estudos diligenciou junto dos países membros (e portanto de Portugal também) no sentido de saber se poderiam entrar imediatamente com a contribuição que lhes fora destinada. Sobre o assunto o Ministro das Finanças exarou, em 3 de Novembro, o seguinte despacho: «Temos que nos defender em nome do princípio da capacidade económica de cada país - que é o mais justo. Só depois de uma definição em que fôssemos ouvidos e discutíssemos sobre matéria de fundo se poderia fixar e exigir a nossa contribuição. Mas ainda sobre o assunto deve ouvir-se o Ministério dos Negócios Estrangeiros que normalmente considera o problema dos encargos de representação internacional». Aquela Direcção Geral (das Alfândegas), por officio (nº510) de 14 de Novembro, informou este Ministério ter, entretanto, comunicado o Secretariado do Grupo de Estudos que o Comité Aduaneiro reuniria em Bruxelas a 1 de Dezembro para trocar impressões sobre a organização do Conselho, sendo de presumir que, no âmbito desta troca de impressões, se trataria do problema das quotas a satisfazer por cada um dos respectivos membros. Segundo o parecer daquela Direcção Geral, os encargos atribuídos a Portugal não deveriam desviar-se da quota de 2,23% que lhe foi anteriormente estabelecida para prover nos encargos do Grupo de Estudos ao qual o Conselho de Cooperação Aduaneira iria suceder. Colocava-se, no entanto, a questão de o Conselho vir a ser mantido exclusivamente pelos países que tivessem, à data, ratificado a Convenção, podendo por isso o encargo elevar-se por ser menor o número de Estados a suportá-lo, já que poderão não ocorrer todas as ratificações

até que o dito Conselho se instale. Ou seja, e em resumo, ao Ministério dos Negócios Estrangeiros competia transmitir instruções sobre várias matérias interligadas e pendentes: decidir, em primeiro lugar qual o limite máximo relativo à contribuição a ser aceite por Portugal; designar a pessoa que representaria o país na referida reunião do Comité Aduaneiro em 1 de Dezembro - delegado que, segundo o entendimento do Ministro das Finanças, deveria ser designado pelo Ministério dos Estrangeiros; comunicar à Legação de Portugal em Bruxelas que o representante português à primeira reunião do Conselho de Cooperação Aduaneira, a realizar em 15 de Dezembro, seria o Juiz dos Tribunais Técnicos, António Augusto da Costa Rodrigues, tal como fora determinado pelo Ministro da Tutela (Finanças).

Em relação a estas questões, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, transmitiu, a 18 de Novembro, as seguintes instruções: «Na reunião de 1 de Dezembro deveremos ser representados pelo Secretário da Legação em Bruxelas. Nessa reunião o delegado português pugnará pela percentagem de 2,23, e não mais. Deverá aliás observar que Portugal se prepara para fazer a ratificação, mas que esta ainda se não encontra feita, estando a correr na nossa ordem interna as formalidades necessárias. Se se levantar a dúvida de a percentagem dever ser maior, em razão de a manutenção do Conselho se repartir só pelos países que a certo tempo já tenham ratificado, o delegado português lembrará a circunstância mencionada no segundo período do parágrafo anterior, e observará que não tem instruções para aceitar percentagem mais elevada do que a referida. Bem pode suceder que daí resulte resolver-se a dúvida sem agravamento do que a Portugal compete pagar»⁷⁸.

⁷⁸ MNE, «Informação de Serviço», prestada por Bastos Vilela, com data de 14/11/1952, AHD, 2P/A15/M92. O despacho que reproduzimos foi escrito à mão, pelo próprio ministro, na primeira página deste documento. A percentagem de 2,23% tinha sido

Tendo havido dúvidas e desentendimentos, entre a Direcção Geral das Alfândegas e a Direcção Geral dos Negócios Económicos e Consulares, sobre se se deveria ou não ratificar o Protocolo relativo ao Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, porque - apesar de se subentender que duma das disposições da Convenção para a criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira se inferia que, «ratificada a aludida Convenção, implicitamente ratificado ficava o protocolo — vários países que depositaram a Carta de Ratificação daquela convenção depositaram iguais instrumentos referentes ao Protocolo; tal actuação fazia supor que a ratificação da primeira não significava automaticamente a dispensa de idêntica formalidade em relação ao segundo, tanto mais que Portugal havia assinado o referido Protocolo sob reserva de ratificação. Com tal reserva, concluiu-se que era desejável proceder também à ratificação do protocolo, «não vá surgir qualquer dúvida aquando do depósito isolado do instrumento de ratificação que cria o Conselho»; e nesta conformidade afigurou-se conveniente proceder à elaboração do

acordada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, R Cunha, no despacho que emitiu em 6 de Maio de 1952: «Concordo com a percentagem. A importância a liquidar de harmonia com ela é de pagar. 6/5/52 - a) P. Cunha». Por ofícios de 23 Setembro (ofº nº 95) e de 22 de Outubro de 1951 (ofº nº 105) o MNE tinha já confirmado o seu acordo a respeito dos encargos que a Portugal competiam pela sua participação no Grupo de Estudos, tendo comunicado ter a T Repartição de Contabilidade Pública informado que haviam sido dadas instruções ao Consulado de Antuérpia para que a importância relativa à contribuição de Portugal, no custeio das despesas prováveis para a manutenção do Grupo de Estudos, fosse mandada depositar na conta nº 596.10, aberta no “Office des Chèques Postaux” em Bruxelas. A autorização para a comparticipação de Portugal nas aludidas despesas tinha sido concedida pelo Ministro das Finanças em 13 de Janeiro de 1951. Até inícios de Dezembro de 1952 apenas tinha sido satisfeita a importância relativa a 1951.

O Secretário da Legação de Portuga em Bruxelas era o Dr. Armando Ramos de Paula Coelho, que tinha já representado Portugal na reunião do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia que negociou o Acordo sobre a repartição das despesas realizadas e a realizar pelo referido Grupo até à entrada em vigor da Convenção para a criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira.

Decreto-Lei que aprovava para ratificação o Protocolo relativo ao Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia⁷⁹.

O Decreto-Lei n° 39091, de 26 de Janeiro de 1953, aprovou, para ratificação, este mencionado Protocolo, cujo texto em inglês e francês e respectiva tradução portuguesa é publicado com o referido diploma⁸⁰. Foi apresentado à Assembleia Nacional na sessão de 3 de Fevereiro de 1953, para efeitos do §3 do artigo 109º, mas, pela consulta que fizemos, não nos parece que tenha sido objecto de qualquer esclarecimento ou observação por parte dos deputados⁸¹. Não conseguimos apurar a data do respectivo depósito em Bruxelas do instrumento de ratificação, certamente porque esse depósito não foi necessário ou não se justificou.

Com efeito, a Convenção para a criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira e Anexo foi aprovada, para ratificação, pelo Decreto-

⁷⁹ MNE, «Informação de Serviço», prestadas por Bastos Vilela e Orlando Villela, em 27/11/1952 e 9/12/1952, respectivamente, AHD, 2P/A51/M92. Efectivamente, no §4º do referido Protocolo convencionou-se que entraria em vigor no dia da sua assinatura, «com excepção daqueles que o assinarem sob reserva de ratificação». Para estes vigoraria a partir da data em que «depositarem os seus instrumentos de ratificação». Acrescentava-se também no §5º que este Protocolo «caducaria se o Grupo de Estudos ou o Conselho de Cooperação Aduaneira fosse dissolvido, ou se o estatuto de facto do Grupo de Estudos fosse modificado, quer por fusão com outro organismo quer por qualquer outra forma». O objectivo fundamental deste protocolo foi estabelecer que as despesas do Grupo de Estudos, a partir de 1 de Janeiro de 1951, pelas razões já acima apontadas, seriam lançadas no orçamento do Conselho de Cooperação Aduaneira, devendo este órgão tomar as disposições necessárias para distribuir essas despesas entre os seus membros e entre quaisquer outros governos interessados (§1º). Todavia, se a Convenção que cria o Conselho «não tiver entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1952, os Governos signatários comprometem-se a tomar imediata e conjuntamente as disposições necessárias para prover às despesas do Grupo de Estudos a partir de 1 de Janeiro de 1951 até ao dia em que a Convenção entrar em vigor» (§2º).

⁸⁰ COLP, 1953, I sem., pp. 353-355; DG, I Série, 1953, I sem., n° 17, de 26 de Janeiro, pp. 365-368.

⁸¹ Sessão n° 196, em 3 de Fevereiro de 1953, in *Diário das Sessões, Sessão Legislativa de 25 de Novembro de 1952 a 23 de Março de 1953 e Extraordinária de 27 de Abril de 1953*, n° 196, de 4/2/1953, Assembleia Nacional, V Legislatura, p. 561.

Lei n° 39006, de 24 de Novembro de 1952⁸², tendo sido efectua-do em Bruxelas o respectivo depósito do instrumento de ratificação em 26 de Janeiro de 1953⁸³, ou seja, em data anterior à do Protocolo referido no parágrafo anterior, devendo, em rigor, as formalidades nacionais e internacionais de ratificação deste documento diplomático (protocolo) preceder as exigidas para aquele (convenção) - o que não aconteceu, e as tomava, por conseguinte, desnecessárias, embora se tivessem realizado, como indicámos, ao nível intemo. De acordo com o que se estipulava no articulado da dita convenção (artigo XVII) entraria em vigor imediatamente após o depósito do instrumento de ratificação de sete governos signatários (alínea a)), para esses países, e, para os outros, signatários e aderentes, na data do respectivo depósito de ratificação (alínea b)) ou de adesão (artigo XVIII), não podendo, no caso deste últimos (dos aderentes), entrar em vigor, para eles, antes da entrada em vigor da convenção para os sete primeiros signatários depositantes. Para Portugal, por conseguinte, a Convenção que criou o Conselho de Cooperação Aduaneira e Anexo entrou em vigor em 26 de Janeiro de 1953, data do depósito de ratificação; mas este documento já estava em vigor desde 4 de Novembro de 1952, data em que o sétimo país signatário depositante (a Alemanha) procedera a essa formalidade⁸⁴.

⁸² *COLP*, 1952, II sem., pp. 355-360; *DG*, I Série, 1952, n° 264, de 24/11, pp. 1171-1186.

⁸³ MNE, Direcção dos Negócios Económicos e Consulares, Aviso de 8/6/1953, *COLP*, 1953, I sem., p. 795.

⁸⁴ Na data em que Portugal procedeu ao depósito de ratificação da Convenção do Conselho, já dezasseis países tinham efectuado os respectivos depósitos de ratificação e/ou de adesão, pela ordem cronológica seguinte: Turquia (adesão) em 5/6/1951, Noruega (ratificação) em 6/8/1951, Dinamarca (ratificação) em 19/10/51, Grécia (ratificação) em 10/12/51, Espanha (adesão) em 13/7/52, Grã-Bretanha (ratificação) em 23/9/52, França (ratificação) em 6/10/52, Suécia (ratificação) em 17/10/52, Alemanha (ratificação) em 4/11/52, Itália (ratificação) em 20/11/52, Bélgica (ratificação) em 11/12/52, Suíça (adesão) em 19/12/52, Áustria (adesão com reservas) em 21/1/53, Luxemburgo

O objectivo da Convenção para Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira era, como se declarava nos considerandos, assegurar aos regimes aduaneiros dos governos signatários «o mais alto grau de harmonização e uniformização, e especialmente estudar os problemas inerentes ao desenvolvimento e progresso da técnica aduaneira», a fim de promover entre os governos a cooperação nestas matérias para o desenvolvimento do comércio internacional. Seriam membros do organismo criado as partes contratantes da convenção, para o que cada um deles nomearia um delegado para o representar. As suas funções resumiam-se nas seguintes: estudar as questões relativas à cooperação aduaneira, examinar os aspectos técnicos dos regimes aduaneiros, fazer recomendações para assegurar a interpretação e aplicação uniformes das convenções que forem firmadas em virtude dos seus trabalhos e para solucionar divergências que, sobre essa aplicação uniforme, possam eventualmente surgir, prestar todas as informações e pareceres sobre as questões aduaneiras, etc. O Conselho seria assistido por uma Comissão Técnica e por um Secretário-Geral e instituiria as comissões previstas nas convenções a aprovar (da nomenclatura e do valor fiscal) ou de quaisquer outras consideradas necessárias «para qualquer outro objecto da sua competência». Cada membro do Conselho terá direito a um voto, e as decisões «serão tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes com voto deliberativo», desde que esteja presente mais de metade dos seus membros. O Conselho teria personalidade jurídica, disporia de bens, fundos e haveres, gozaria de imunidade de jurisdição,

(ratificação) em 23/1/53), Países Baixos (ratificação) em 23/1/53, e, por último, Portugal (ratificação) em 26/1/53 (*ibidem*, p. 795). Ulteriormente, outros Estados vieram a aderir à dita Convenção: foram os casos de, a título de exemplos, e por ordem cronológica, Egipto, Indonésia, Israel, Irão, Líbano e Sudão, entre 1957 e 1960 (in *COLP*, 1957, I sem., p. 53 e 467, 1958, II sem., p. 75, 1960, I sem., p. 631, 1960, II sem., p. 181 e 275, respectivamente).

de inviolabilidade dos respectivos locais, de facilidade de comunicações no território de cada um dos seus membros, para além de outros privilégios e imunidade de que gozavam os respectivos representantes, os funcionários e eventuais peritos em missão do Conselho. A Convenção seria ratificada e entraria em vigor imediatamente após sete governos signatários terem depositado o instrumento de ratificação, o que valeria da mesma forma para os restantes signatários e não signatários ou aderentes que, ulteriormente, viessem a proceder aos depósitos de ratificação e de adesão, respectivamente, com a salvaguarda para estes últimos (os aderentes) de que a entrada em vigor da convenção nunca poderia ser antes da sua entrada em vigor para os sete signatários acima referidos.

13. A Convenção sobre o Valor Aduaneiro das Mercadorias. Cerca de um mês e meio após a publicação do decreto que ratificava a Convenção que criava o Conselho, era, por sua vez, publicado o Decreto-Lei n° 39075, com data de 7 de Janeiro de 1953, que aprovava, para ratificação, a Convenção sobre o Valor Aduaneiro das Mercadorias e Anexos **I, II e III**, assinados em Bruxelas em 15 de Dezembro de 1950, cujos textos em francês e inglês e respectiva tradução eram integralmente anexados⁸⁵. Foi este diploma legal apresentado à Assembleia Nacional, em 15 de Janeiro de 1953, pela Presidência do Conselho, na conformidade do §3 do artigo 109° da Constituição, para ser sujeito a ratificação por parte deste órgão de soberania. Mas, tanto quanto pudemos averiguar, não suscitou nenhuma dúvida ou objecção nem mereceu qualquer comentário por parte dos deputados⁸⁶. O depósito do instrumento de ratificação da

⁸⁵ *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa [COLP]*, 1953, 1 semestre, pp. 4-17; *Diário do Governo [DG]*, 1953, n° 3.

⁸⁶ Sessão n° 188, em 15 de Janeiro de 1953, in *Diário das Sessões, Sessão Legislativa de 25 de Novembro de 1952 a 23 de Março de 1953 e Extraordinária de 27 de Abril de 1953*, p. 474.

referida convenção e anexos, por parte de Portugal, foi efectuada pela Legação de Portugal em Bruxelas a 11 de Junho de 1953, antes mesmo de ser submetido ao parlamento. Entrou em vigor para Portugal, segundo a alínea d) do artigo XIV, três meses depois da data daquele depósito, ou seja, em 12 de Setembro de 1953. Mas a dita convenção já tinha entrado em vigor em 28 de Julho desse ano, ou seja, como se estipulava, na alínea a) do referido artigo, três meses depois da data do depósito do instrumento de ratificação de sete governos membros signatários, tendo o último dos quais, o da França, procedido a esta formalidade em 27 de Abril desse mesmo ano⁸⁷.

Considerava-se nesta convenção que «uma definição tão uniforme quanto possível do valor aduaneiro constituirá um passo importante para se atingirem os objectivos que eram comuns a todos os documentos (convenções e protocolos) assinados em 15 de Dezembro de 1950 em Bruxelas: «facilitar o comércio internacional», «simplificar as negociações internacionais relativas às pautas aduaneiras e a comparação das estatísticas de comércio externo, na medida em que esta comparação é

⁸⁷ MNE, Direcção Geral dos Negócios Económicos e Consulares, Aviso de 17/8/1953, in *COLP*, 1953, II sem., p. 183 e *DG*, 1953, n° 184. À data em que este aviso foi publicado já tinham efectuado o depósito de ratificação os seguintes países, por ordem cronológica: Grécia (10/12/1951), Grã-Bretanha (27/9/1952), Alemanha (4/11/1952), Bélgica (3/1/1953), Luxemburgo (23/1/1953), Países Baixos (23/1/1953), França (27/4/4953), Portugal (11 de Junho de 1953), Itália (17/6/1953); e tinham formalizado a sua adesão a Turquia (6/6/1951) e a Irlanda (23/9/1952) *{ibidem}*. De acordo com a alínea c) do artigo XV, a convenção só entraria em vigor para os governos aderentes, isto é, para os governos não signatários originais (no caso vertente, a Turquia e a Irlanda), três meses depois da data do depósito do seu instrumento de adesão, mas não antes da sua entrada em vigor para os primeiros sete governos signatários que a ratificaram. Posteriormente, outros Estados foram depositando os seus instrumentos de adesão: os casos de, a título de exemplo, Áustria em Novembro de 1955 *{COLP*, 1955, II sem., p. 686), Paquistão em Agosto de 1957 (Aviso de 17/11/1957, *COLP*, 1957, II sem., p. 365), Dinamarca em Janeiro de 1959 (Aviso de 15/4/59, *COLP*, 1959, I sem., p. 397), Suécia em Setembro de 1960 (Aviso de 16/11/60, *COLP*, 1960, II sem., p. 950), etc.

mais exacta quando se baseia numa avaliação uniforme das mercadorias». As Partes Contratantes comprometiam-se com esta convenção a introduzirem a «Definição de Valor» na sua legislação nacional, dando-lhe, para o efeito, «a forma jurídica indispensável». Por este conceito, definição de valor fiscal, deveria entender-se, para efeitos de aplicação de direitos aduaneiros *ad valorem*, como valor das mercadorias importadas para consumo, «o preço normal isto é, o preço reputado como susceptível de poder ser atribuído a essas mercadorias no caso de uma venda efectuada em condições de plena concorrência entre um comprador e um vendedor independentes, no momento em que os direitos aduaneiros se tomam exigíveis». Este momento poderá ser, segundo a legislação de cada país, «a data da apresentação ou do registo da declaração para a alfândega, a data de pagamento dos direitos aduaneiros ou a data de desembaraço fiscal das mercadorias». O preço normal das mercadorias importadas será determinado na base da consideração que o vendedor suporta todas as despesas até ao porto ou lugar de entrada, excluindo, obviamente, desse preço os direitos e taxas exigíveis a suportar pelo comprador no país de importação⁸⁸. Nas despesas do comprador incluem-se as seguintes: transporte, seguros, comissões, corretagens, taras, acondicionamento e carregamento, bem como quaisquer outras despesas, direitos e taxas exigíveis fora do país de importação. A razão de ser da definição do valor «é permitir em todos os casos o cálculo dos direitos aduaneiros sobre um preço ao qual um comprador poderia obter a mercadoria importada na hipótese de uma venda efectuada em condições de plena concorrência no porto ou no lugar de entrada no país de impor-

⁸⁸ Ou seja, «o pagamento do preço da mercadoria constitui o único desembolso efectivo do comprador», considerando-se incluído o valor do direito de utilização de patente, de desenho ou modelo registados, ou de marca de fábrica, nos casos em que, as mercadorias a avaliar, sejam fabricadas segundo um processo patenteado ou tenham desenho ou modelo registados ou tenham marca de fábrica.

tação». É esta noção de valor que se recomenda que «seja utilizada para a determinação do valor de todas as mercadorias que tenham de ser declaradas em alfândegas, incluindo as mercadorias isentas de direitos e as mercadorias sujeitas a direitos específicos». Para velar pela boa execução desta convenção e respectivos anexos, «a fim de assegurar as suas uniformes interpretação e aplicação», seria instituído pelo Conselho de Cooperação Aduaneira uma «Comissão do Valor», dele dependente - na qual teria o direito de estar representado cada membro do Conselho ao qual se aplicar a Convenção do Valor -, com as funções seguintes: difundir entre as Partes Contratantes todas as informações relativas aos métodos de avaliação das mercadorias; fazer recomendações com vista a assegurar a interpretação e aplicação uniformes da definição do valor; fornecer informações ou conselhos sobre todas as questões relativas ao valor aduaneiro das mercadorias; solucionar quaisquer desacordos entre duas ou mais Partes Contratantes, quando estas por meio de negociações directas não conseguirem entender-se, ou remeter o assunto em litígio para o Conselho, quando a Comissão não o puder solucionar. A Convenção do Valor era firmada «para duração ilimitada», teria que ser ratificada, mas nenhum governo poderia depositar o instrumento de ratificação sem «ter previamente depositado o instrumento de ratificação da Convenção para Criação do Conselho». A Convenção entraria em vigor, passados três meses, para os sete governos signatários que, como acima se disse, efectuaram o depósito de ratificação no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Bélgica; para os restantes signatários, ficariam sujeitos ao mesmo prazo após o depósito de ratificação, mas era aberta a todos os Estados a possibilidade de adesão a partir do dia seguinte ao termo do prazo de assinatura estabelecido para os membros do Grupo de Estudos (31 de Março de 1951), passando a vigorar para esses governos decorrido o mesmo prazo de três meses após o depósito de adesão, mas nunca antes da entrada em vigor para os sete primeiros membros signatários depositantes.

14. A Convenção sobre a Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras. Esta convenção foi o último dos cinco documentos diplomáticos - que estiveram disponíveis para assinatura de 15 de Dezembro de 1950 até 31 de Março do ano subsequente, tendo Portugal assinado em 29 deste último mês, como acima se disse -, a ser ratificado. Em meados de 1955, a dita convenção não tinha ainda entrado em vigor, porque, até a essa altura, apenas dois países membros subscritores, a Grécia e a França, a tinham ratificado. Nesta circunstância pôde, entretanto, ser alterada com a substituição do anexo previsto no artigo VI por um Protocolo da Rectificação, que esteve patente às assinaturas dos países membros, em Bruxelas, no período de 1 de Julho a 31 de Dezembro de 1955; Portugal foi o oitavo país a subscrever o referido protocolo, o que ocorreu a 28/11/1955⁸⁹. Determinava este documento, entre outras cláusulas, que o respectivo depósito de ratificação só era aceitável se ocorresse depois de previamente ou em simultâneo se depositar o instrumento de ratificação e de adesão à Convenção. A entrada em vigor da Convenção como do Protocolo de Rectificação apenas poderia ocorrer três meses após a data de depósito por sete governos signatários do instrumento de ratificação do Protocolo, e apenas para esses Estados, na conformidade do que se estipulava no artigo IV, B) deste documento⁹⁰. Em virtude das maiores ou menores

⁸⁹ Assinou, por parte de Portugal, Eduardo Vieira Leitão, enviado extraordinário e Ministro Plenipotenciário de Portugal. No período mencionado (1/7 a 31 /12/1955), estabelecido para o efeito, assinaram o referido Protocolo de Rectificação 14 Estados membros, pela seguinte ordem cronológica: Bélgica (1/7), Grécia (17/9), Luxemburgo (17/10), Itália (3/11), Turquia (12/11), Dinamarca (18/11), Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (25/11), Portugal (28/11), Alemanha (29/11), Suécia (9/12), Islândia (21/12), Noruega (23/12), França (24/12) e Países Baixos (30/12). In “Protocolo de Rectificação da Convenção assinada em Bruxelas a 15 de Dezembro de 1950 sobre a Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras, assinado em Bruxelas a 1 de Junho de 1955”, AHD, 2P/A51/M92.

⁹⁰ Rezava o seguinte o artigo IV do Protocolo: «A) A Convenção e o presente

dificuldades de tradução e de adaptação da nomenclatura das pautas nacionais à nomenclatura comum, entre outras razões, os Estados foram ratificando espaçadamente, ao longo de uma série de anos, quer a Convenção quer o Protocolo. O número de sete países que ratificaram os dois documentos diplomáticos foi atingido em 11 de Junho de 1959. Por isso, tanto a Convenção como o Protocolo de rectificação, entraram em vigor, para esses países, em 11 de Setembro de 1959. Ulteriormente, outros Estados signatários vieram a proceder ao depósito dos respectivos instrumentos de ratificação dos dois referidos documentos; como se registaram também adesões de outros Estados não membros ou não signatários originais, tal como se possibilitava nos articulados dos documentos vertentes⁹¹. A Bélgica, normalmente pioneira e exemplar

Protocolo entrarão em vigor simultaneamente. B) Três meses após a data em que o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Bélgica receba, relativamente ao presente Protocolo, os instrumentos de ratificação de sete Governos signatários da Convenção e do presente Protocolo, a Convenção e o presente Protocolo entrarão em vigor em relação a esses Governos. O depósito do instrumento de ratificação do presente Protocolo pelo Governo da República da Turquia será, quando o caso se apresente, contado no número dos sete instrumentos de ratificação previstos na alínea precedente [a Turquia não foi membro do GEUAE]. C) Para todo e qualquer Governo signatário do presente Protocolo que deponha o seu instrumento de ratificação após esta data a Convenção e o presente Protocolo entrarão em vigor três meses após a data de depósito deste instrumento de ratificação no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Bélgica».

⁹¹ Os sete primeiros países a depositarem os instrumentos de depósito da Convenção e do Protocolo foram, por ordem cronológica, os seguintes: no caso da primeira, Grécia, França, Grã-Bretanha, Suécia, Itália, Dinamarca e Noruega, em 10/12/51, 21/6/54, 30/9/58, 16/10/58, 23/12/58, 6/3/59 e 11/6/59, respectivamente; no caso do segundo, Turquia, Grã-Bretanha, Suécia, Itália, Dinamarca, França, Noruega, em 15/8/57, 30/9/58, 16/10/58, 23/12/58, 6/3/59, 4/4/59 e 11/6/59, respectivamente. No caso da Turquia, que não era membro signatário fundador, o artigo IV, B), que transcrevemos na nota anterior, estipulava que a ratificação por este país seria contada entre os sete instrumentos de ratificação necessários para a entrada em vigor da Convenção e do Protocolo. Ulteriormente, outros Estados signatários procederam aos respectivos depósitos de ratificação: Países Baixos em 31 /12/59, a Bélgica e o Luxemburgo em 26/1/60. Entretanto, foram-se registando também adesões de países não membros do Grupo de Estudos ou não signatários originais: Haiti, Áustria, Irão e Suíça, em 31/1/58, 22/8/58,

na prioridade das assinaturas dos diversos documentos diplomáticos que temos referido neste nosso estudo, apenas depositou, juntamente com o Luxemburgo, os instrumentos de ratificação destes dois últimos actos internacionais em 26 de Janeiro de 1960, passando os mesmos a vigorar, para estes dois países, três meses depois, em 26 de Abril de 1960*⁹².

Com o Decreto-Lei n.º 42905 em 6 de Abril de 1960, Portugal aprovou para ratificação a Convenção sobre a nomenclatura e o respectivo Protocolo⁹³. O depósito dos instrumentos de ratificação foram efectuados em 10 de Junho de 1960, entrando os ditos documentos em vigor, para Portugal, três meses depois, em 10 de Setembro subsequente⁹⁴.

Sem dúvida, a Convenção sobre a Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras foi o mais importante documento diplomático - os restantes, que já abordamos, articulavam-se com ele - que resultou da actuação do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, ao longo de uma meia dúzia de anos. Trata-se de um conjunto de rubricas, de números, de notas de secções, de capítulos e de regras gerais de interpretação para funcionar como base de orientação e de regulação das pautas de importação nas transacções entre os Estados contratantes. Cada um destes comprometia-se a elaborar a sua pauta aduaneira na conformidade com a referida nomenclatura, não omitindo nenhuma das suas rubricas e não acrescentando outras, não modificando os números das rubricas e não alterando as notas dos capítulos ou das secções; mas nada impedia que as partes contratantes pudessem «criar,

16/10/59 e 28/12/59, respectivamente, em relação à Convenção; Áustria, Irão e Suíça, em 22/8/58, 16/10/59 e 28/12/59, respectivamente, em relação ao Protocolo. In MNE, Direcção Geral dos Negócios Económicos e Consulares, Aviso de 30/1/1960, *COLP*, 1960, I sem., p. 816, e *DG*, 1960, n.º 80, rectificado no n.º 116, de 18/5/1960.

⁹² Aviso de 15 de Março de 1960, *COLP*, 1960, I sem., p. 762, e *DG*, 1960, n.º 69.

⁹³ *COLP*, 1960, I sem., pp. 805-806. Com a publicação desse decreto são anexados os textos integrais da convenção e do protocolo, em francês e inglês, e da respectiva tradução portuguesa (*ibidem*, pp. 805-816, e *DG*, 1960, n.º 80).

⁹⁴ Aviso de 19 de Agosto de 1960, *COLP*, I sem. p. 243, e *DG*, 1960, n.º 197.

dentro das rubricas da Nomenclatura, sub-rubricas para a classificação das mercadorias na sua pauta aduaneira». Visavam-se com estas regras, designações e posições alcançar determinados objectivos, já anteriormente referidos, que foram enunciados nos considerandos da convenção. Com efeito, considerava-se que, num contexto internacional de supressão progressiva das restrições quantitativas, as pautas aduaneiras revestiam-se de uma importância cada vez maior, não só porque facilitavam o comércio internacional, mas também porque permitiam a comparação das estatísticas do comércio externo e simplificavam as negociações internacionais relativas às pautas aduaneiras. Para atingir esses objectivos reconhece-se que «a adopção de um sistema comum para classificação das mercadorias nas pautas aduaneiras constitui um passo importante»; e o melhor meio para a conseguir era elaborar uma convenção internacional. Mas para que o sistema pudesse funcionar eficazmente era necessária uma autoridade reguladora, «capaz de assegurar a sua uniforme interpretação e aplicação». Para o efeito se previa um organismo designado de «Conselho de Cooperação Aduaneira» - a criar por uma convenção (que já acima abordámos) -, assistido por um Secretário-Geral. Para a consecução dos seus fins o Conselho instituiu uma «Comissão da Nomenclatura», composta pelos representantes dos membros daquele organismo, cujas funções se resumiam nas seguintes: reunir e difundir todas as informações e prestar os necessários esclarecimentos para uma correcta aplicação da nomenclatura; aconselhar sobre todas as questões relativas à classificação das mercadorias nas pautas aduaneiras; propor ao Conselho projectos de emendas à Convenção; solucionar divergências entre duas ou mais partes contratantes ou, na impossibilidade de sanar o litígio, transferir o problema para o Conselho a fim de que este faça as recomendações previstas para tal ocorrência⁹⁵.

⁹⁵ *Convenção sobre a Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras*, «Cópia devidamente certificada. Bruxelas, 20.4.1951» e *Protocolo*

Em jeito de conclusão: Portugal no caminho da Europa

Embora tenha sido empreendido um trabalho importante no sentido da uniformização das nomenclaturas pautais, não se passou disto mesmo ao fim de vários e laboriosos anos de trabalho do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, assistido por dois comités especializados, por sua vez subdivididos em múltiplos sub-comités técnicos e comissões diversas. Não foi possível, com efeito, avançar para uma efectiva união aduaneira europeia, porque os desentendimentos eram grandes, sobretudo entre franceses e ingleses, com estes a oporem-se a qualquer compromisso sério nesse sentido, embora, por pressões externas e por imperativos económicos, viessem a advogar a necessidade de «revitalizar» o comércio europeu suprimindo licenças de importação e de compras por parte dos Estados. Mais uma vez a oposição britânica, com todas as que a reforçaram, fez abortar a possibilidade da união europeia poder iniciar-se a partir de uma união aduaneira, que desde cedo se tomou claro que era indissociável de uma união económica. Os ingleses que chefiaram o Comité Económico - organismo que, como se disse, tinha como missão analisar o cenário possível do que aconteceria a cada um dos Estados participantes se a união aduaneira se concretizasse -, mal conseguiram disfarçar a sua verdadeira intenção: impedir que a projectada união viesse a realizar-se. Tal atitude de obstinacionismo britânica, manifestada noutras circunstâncias, ou no quadro de outros organismos ou no âmbito do processo para a criação dos mesmos (União Ocidental, OECE, Conselho da Europa), não dava margem a ilusões quando, em 30 de Abril de 1948,

de Rectificação sobre a Nomenclatura para Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras, AHD, 2P/A51/M92. Os textos integrais em francês, inglês e respectivas traduções em português, da Convenção e do Protocolo de Rectificação, foram publicados na *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa*, 1960, 1.º sem., pp. 805-816, e no *Diário do Governo*, I Série, 1960, n.º 80.

Anthony Edén, que fora ministro dos Estrangeiros do governo britânico durante a guerra e no período de 1951 a 1955, declarara numa reunião do Movimento da Europa Unida: «De qualquer modo, o problema da união alfandegária completa não é um fim de realização imediata»⁹⁶. Sê-lo-ia alguma vez com a iniciativa espontânea dos ingleses?! A história até hoje deu uma expressiva resposta...

A unificação da Europa não passaria pela via institucional da OECE. Como tal, no organismo dela dependente, o Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, ver-se-iam também defraudados os esforços daqueles que tentaram, com obstinada determinação, trilhar esta senda - a da união económica e aduaneira como primeiro percurso para uma união mais profunda e global; mas, inviabilizado esse intento, foi notável, apesar de tudo, ter-se conseguido realizar a importante obra, que ficou para a posteridade da Europa e do Mundo, de facilitar e tornar mais transparentes as condições e as regras nas transações comerciais internacionais. Com alguma clarividência o delegado português nas negociações de Bruxelas visionou, bem cedo ainda, as importantes consequências da obra que estava a ser empreendida quando, pelos finais de 1948, escreveu num dos seu relatórios: «Quaisquer que sejam os resultados deste trabalho [...], poder-se-á desde já afirmar sem dúvida alguma que uma obra considerável da maior importância foi produzida. No futuro, todas as administrações aduaneiras terão à sua disposição um inestimável elemento de estudo, nomeadamente para a elaboração das suas pautas aduaneiras»⁹⁷. O Mercado Comum Europeu e, na sua esteira, o Mercado Único, são largamente tributários dos esforços empreendidos por um grupo de homens de cerca de uma dúzia de países que, durante um bom

⁹⁶ *Diário de Notícias*, n.º 29528, de 1/5/1948, p. 5.

⁹⁷ «Déclaration de la Délégation Portugaise au Comité Douanier [...]», de 23/11/1948, p. 1.

punhado de anos, trabalharam infatigavelmente numa matéria tão complexa e tão preñe de interesses contraditórios, no sentido de se conseguir produzir um sistema de nomenclatura comum para a classificação das mercadorias nas pautas aduaneiras e uma base metodológica de definição comum do valor fiscal.

O modo como Portugal se posicionou perante este novo desafio da possibilidade de uma união aduaneira europeia é assaz elucidativo. Toma a iniciativa de constituir e participar, com outros doze Estados, no Grupo de Estudos, criado em Setembro de 1947, organismo que, como escrevemos, se deveria debruçar sobre as possibilidades ou dificuldades de criação de uniões aduaneiras regionais e, sobretudo, de uma união aduaneira que incluísse todos ou a maior parte dos países que aderiam ao Plano Marshall e se agruparam depois no quadro da Organização Europeia de Cooperação Económica. Sem pretender assumir um efectivo interesse pelo projecto em análise pelo Grupo de Estudos, nomeia tardiamente um único delegado, António Augusto da Costa Rodrigues, e, por insistência deste - assoberbado com a multiplicidade de tarefas e de reuniões a que fora sujeito -, um segundo, Gil Bettencourt da Silva, para participar nos trabalhos dos comités e sub-comités que, à medida que os estudos avançavam, se foram criando em Bruxelas. Mas, uma vez no terreno, o representante português dá-se conta em breve da importância da matéria em estudo: reconhece as insuficiências, as «anomalias» e os anacronismos do sistema pautal português e a necessidade de o reformular segundo parâmetros europeus ou internacionais; participa empenhadamente nos desenvolvimentos dos trabalhos técnicos aduaneiros conducentes à uniformização de uma nomenclatura pautal e à uma definição de valor tributável das mercadorias; tenta sensibilizar o poder político português, os organismos económicos e as entidades empresariais para a importância da problemática em análise; acredita

nas potencialidades duma eventual união aduaneira; entende e defende que, para minorar possíveis incidências negativas em países de grande atraso económico como era Portugal, deveria esta ser precedida ou complementada por uma união económica mais ampla, com políticas e actuações adequadas e proteccionistas para permitir um equilíbrio mais justo e coeso entre os países mais e menos desenvolvidos: «pensar que é possível pôr a funcionar a União [Aduaneira] sem uma União Económica prévia constitui utopia intransponível» - declara no relatório de 29 de Maio de 1950.

Mas o delegado português está duplamente limitado. Em primeiro lugar porque, como ele próprio confessa - tendo «modesta preparação para assuntos de tanta magnitude, e em assembleias que quasi atemorizam pela categoria e número», realizadas «com desusada solenidade [...] e com uma notável representação de todos os países que constituem o Grupo⁹⁸-não dispõe de uma equipa que o pudesse coadjuvar nas múltiplas tarefas e reuniões em que deveria participar para melhor defender os interesses portugueses; necessidade tanto mais sentida quanto está flagrantemente em contraste com as «volumosas delegações de quase todos os países, chefiadas em grande parte por Embaixadores, Ministros e por Directores Gerais e tendo como adjuntos os mais categorizados funcionários representando as Alfândegas, os Negócios Estrangeiros, Finanças e Economia»⁹⁹. Em segundo lugar porque, embora não o diga explicitamente, o governo português não manifesta um interesse visível pelos trabalhos que vão progredindo e, de modo algum, pela possibilidade de realização de uma união aduaneira. A posição assumida pelo governo sobre esta matéria foi, aliás, claramente exposta nas «Directivas da Política Externa Portuguesa» expedidas através de uma circular enviada

⁹⁸ Relatório n.º 4, de 5/12/1948 [...], cit., pp. 1 e 9.

⁹⁹ Relatório de 11 de Novembro de 1950 [...], cit., p. 2.

às Embaixadas e Legações, em 3 de Fevereiro de 1948, no dia seguinte ao início dos trabalhos da segunda reunião do Grupo de Estudos - a primeira, aliás, em que o delegado português participava. A par de outros assuntos tratados na referida circular (Plano Marshall, União Ocidental e relações com a Espanha), a questão da união aduaneira é vista do seguinte modo: «Não julgamos possível uma organização juridicamente delineada nem mesmo para curto prazo uma União Aduaneira, que exige estudos complexos e adaptações demoradas susceptíveis de prejudicar interesses fundamentais da economia de vários Estados. Temos a impressão que se deveria abandonar qualquer prurido de organização perfeita, que não julgamos viável, e contentarmo-nos com simples entendimento e cooperação de boa vontade num certo alinhamento geral, independentemente de fórmulas rígidas e escritas»¹⁰⁰.

Porquê então participar no Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia? As posições oficialmente assumidas por Portugal em sede do Grupo ou nos respectivos comités convergem, em geral, com as dos países mais descrentes em relação aos possíveis resultados dos trabalhos tutelados por aquele organismo. Resguardam-se numa atitude de desconfiança e colocam-se, por isso, pelo menos num primeiro tempo, ao lado de países que, como a Turquia, a Irlanda, a Áustria e a Suíça, «mais cepticamente encaram os resultados dos trabalhos em curso»¹⁰¹; mas, ao contrário destes, assinará os quatro documentos disponibilizados para o efeito no período de 15 de Dezembro de 1950 a 31 de Março de 1951 e, nessa qualidade de membro signatário, os ratificará nos anos subsequentes, embora quase sempre, na ordem cronológica, nos últimas lugares e após cada um dos referidos documentos diplomáticos ter entrado

¹⁰⁰ Telegrama expedido às Embaixadas e Legações sobre «Directivas da Política Externa Portuguesa», com data de 3/2/1948, proc. 33,12 e 39,31, AHD, 2P/A50/M37.

¹⁰¹ Relatório de 1/6/1948 (...), cit., p. 2.

em vigor, uma vez satisfeitas as condições estipuladas. Demarca-se, pois, claramente, dos países que, como a França, a Itália e os três do Benelux, mais receptivos se manifestaram à possibilidade de instituição de uma união aduaneira europeia; mas reage ao lado do Grã-Bretanha sempre que era necessário travar os ímpetus mais ousados de algum dos governos que pretendiam pôr em marcha ou apressar a perspectiva de realização daquele almejado intento. Enquanto este último país está no Grupo para, se possível, o controlar, encaminhar os respectivos trabalhos na óptica dos seus interesses e, sem dúvida alguma, para impedir que a união aduaneira se realize, Portugal participa, num primeiro tempo, quase na qualidade de observador, sem intenção nem ânimo para colher desse posicionamento algum benefício ou ir ao encontro de qualquer objectivo estratégico que não fosse sobretudo o de estar presente, para, indirectamente, favorecer o reconhecimento e a credibilidade internacionais do regime político que o governa: «Embora a delegação portuguesa julgue conveniente não tomar parte efectiva ou muito interessada nos trabalhos que vão decorrendo, não pode efectivamente fugir aos trabalhos que lhe sejam distribuídos, sob pena de denunciar um propósito de não colaboração que não está por certo no ânimo do Governo» - declara, com aparente ingenuidade, em meados de 1948, o chefe da missão portuguesa no Grupo de Estudos¹⁰² ; «Tenho notado sempre que quem está ausente é esquecido, e passa-se sempre ao largo dos interesses dos países não representados. De facto, é já tão complicado servir os que estão à mesa quanto mais os que chegam tarde ou no fim» - observa, em finais daquele ano, o mesmo delegado português¹⁰³.

Com efeito, uma vez no terreno, e envolvida assim nos trabalhos em curso - mais por arrastamento e por força das circunstâncias do que pela

¹⁰² *Ibidem*, p. 10.

¹⁰³ Relatório de 5/12/1948 (...), cit., p. 2-3.

crença nos princípios ou pela defesa de objectivos fundamentais -, a delegação portuguesa é confrontada com a teia de interesses, a complexidade dos problemas, a comparação dos sistemas, o intercâmbio das ideias e o debate das propostas, e dá-se conta que não pode ficar indiferente e fazer simplesmente que colabora. Passa, primeiro, a tomar parte activa na defesa dos interesses portugueses, com a indispensável necessidade de se esclarecer sobre as matérias em estudo, e a colaborar convictamente em relação às solicitações que eram formuladas: «desta forma, foi possível à delegação portuguesa desempenhar um papel de defesa equilibrada do interesse português dando ao mesmo tempo provas de espírito de colaboração»¹⁰⁴; e assume, depois, uma atitude de colaboração empenhada em relação aos projectos concretos que se vão colocando em cima da mesa, e envolve-se, por via disso, nos princípios e nos objectivos que deles decorrem: «Por isso, no final dos trabalhos o presidente do Sub-Comité [dos produtos industriais] fez referência especial à cooperação dada pela delegação portuguesa [...], não obstante representar um país que era, entre os outros presentes, o que tinha menor importância, do ponto de vista industrial»¹⁰⁵. Surgem, por conseguinte, inevitáveis riscos de colisão e de contradições: entre as perspectivas realistas e esclarecidas, dos técnicos e especialistas envolvidos in loco nas matérias em apreço, e as directrizes ou a ausência delas, dos políticos portugueses que, na periferia da Europa ou de costas viradas para ela, não se dão conta dos ventos de mudança, ou teimam em permanecer alheados ao jogo de forças que se disputa no xadrez europeu, ou desconfiam das intenções ou dos objectivos que lá se congregam. É com alguma dificuldade, bem visível aliás, que o chefe da delegação portuguesa procura justificar-se pelo facto de não ter assumido inequívoco-

¹⁰⁴ «Resumo do trabalho da delegação portuguesa [...]», de 26/10/1948, cit., p. 3

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 3.

camente a posição oficial em várias matérias: o problema, por exemplo, de uma União Económica dever antecipar-se à União Aduaneira, que para o governo «deveria ser estudado e discutido na O.E.C.E.»¹⁰⁶; o assunto, também, relativo ao projecto de criação do Conselho de Cooperação Aduaneira, que o governo não enjeitava com o argumento de que «não deveria haver duplicação de organismos internacionais»¹⁰⁷; o delicado problema, ainda, da contribuição nas despesas do Grupo de Estudos e naquele Conselho, a que a delegação entendia não dever Portugal eximir-se, já que participara em todas as reuniões enquanto os encargos foram suportados exclusivamente pelo governo belga, e a que o governo objectava com a justificação de que não deveria haver «duplicação de encargos»¹⁰⁸.

É inegável que as questões mais importantes, com evidentes implicações políticas acabaram por ser retiradas à margem de manobra das competências do Grupo de Estudos, passando a ser tratadas ao nível mais elevado da OECE - como eram as da união ou integração das economias, dos sistemas preferenciais entre metrópoles e seus territórios ultramarinos, e o seu alargamento progressivo aos restantes países da união, dos compromissos em relação ao grau de grandeza das taxas pautais, da libertação das trocas, entre outras; mas não é menos verdade que, apesar de ter de cingir-se a trabalhos estritamente técnicos, suscitou aquele organismo de Bruxelas estudos e discussões sobre matérias de grande importância para o futuro, e, acima de tudo, empreendeu e concluiu uma obra pautal notável, que o governo português assumiu graças ao esforço, à obstinação e à clarividência dos seus delegados, de

¹⁰⁶ Relatório de 29/4/1950 (...), cit., p. 2-4, e despacho ministerial anexo de 6/6/1950, *ibidem*, p. 6.

¹⁰⁷ Relatório de 2/6/1950 (...), cit., p.2-3 e despacho do Ministro das Finanças de 6/5/1950.

¹⁰⁸ Relatório de 11/11/1950 (...), cit., p. 5-7.

formação técnica, atirados desprotegidamente para as malhas com que se tecia a cooperação europeia.

Com estes envoltimentos crescentes Portugal aproxima-se prudentemente da Europa. A recusa de princípio por parte dos governantes em dar passos convictos no sentido continental é paulatinamente suavizada por uma colaboração tímida, primeiro, e por uma condicionada mas assumida cooperação efectiva, depois, pelos meados da década de 50. É o próprio Chefe do Governo, Oliveira Salazar, que o admite no seu discurso de 19 de Janeiro de 1956: «Nada custa também admitir que o alargamento de um espaço, por soma de espaços nacionais, possa ser condição favorável à solução de certo número de problemas, pelo que a cooperação entre as soberanias que os partilham e a adesão a estatutos comuns se podem impor como a forma mais eficaz de os solucionar. - Nada disto nos suscita objecções de fundo [...]. Aposição prudente que temos tomado é defender e apoiar intensamente uma cooperação cada vez mais íntima e uma solidariedade cada vez mais firme, sem prejuízo das autonomias nacionais, que são ainda [...] a forma mais simples de progresso e de defesa dos interesses das populações que agremiam»¹⁰⁹. Por sua vez, Marcello Caetano, Ministro da Presidência, que representou Portugal, pouco antes, em 1955, na reunião em Paris do Conselho de Cooperação Económica da OECE, teve aí a oportunidade de declarar: «Somos acérrimos defensores da ideia da cooperação europeia. Ao mesmo tempo não poderemos perder de vista o facto de que cada um dos nossos países é o resultado de uma evolução particular, que as nossas características nacionais foram moldadas através de gerações sucessivas»¹¹⁰. Esta nova sensibilidade em relação às vantagens de uma maior

¹⁰⁹ Salazar, «Governo e Política», discurso proferido em 19/1/1956, no acto de posse de membros de órgãos da União Nacional, in *Discursos e Notas Políticas*, vol. V: 1951 - 1958, Coimbra Editora, 1959, pp. 319-320.

¹¹⁰ In Assembleia Nacional e Câmara Corporativa, *Diário das sessões 1955-1956*,

aproximação à Europa e de compromissos firmes na cooperação europeia ganha eco também na voz de alguns deputados da Assembleia Nacional: as medidas de liberalização do comércio europeu, as atitudes críticas às tarifas aduaneiras, a necessidade de restrições ao comércio de Estado e aos processos de ajuda artificial, o estudo dos problemas tarifários, a perspectiva de criação de um vasto mercado livre são, doravante, manifestações e exigências apreciadas como objectivos e tendências positivas, a que Portugal não deve alhear-se, mas com o «sentido de particularidade que nos impede de fazer parte de qualquer organização ou comunidade internacional que desconhecesse as características da nossa personalidade histórica e política»**¹¹¹.

Em 1955 o comércio externo português com os países membros da OECE atingia a cifra de 62,8% da nossa importação total e o valor de 51,8% da nossa exportação¹¹². Com esta estreita interligação económica em relação à Europa, Portugal prepara-se para, daí a pouco, dar passos mais comprometedoras no sentido de um mais intenso envolvimento europeu, que a criação do Mercado Comum estimulou ao precipitar o surgimento alternativo de uma nova organização, a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), com países europeus que não fizeram parte daquele mercado comunitário.

A longa caminhada terrestre de Portugal para a Europa... A participação no Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, com tudo o que implicou de modernização do sistema pautal português, constituiu o percurso irreversível de uma nova etapa nessa direcção.

25 de Novembro de 1955 a 24 de Abril de 1956 e Sessão Extraordinária de 5 de Junho a 18 de Julho de 1956, Diário da Sessão nº 127, de 14/3/1956, pp. 500-501.

¹¹¹Intervenção do deputado Alberto de Araújo, *ibidem*, p. 502.

¹¹²Valores percentuais prestados pela declaração do deputado mencionado na nota anterior, *ibidem*, p. 502. Não os confrontámos com as estatísticas oficiais.