A concessão de ajudas públicas até à II.ª Guerra Mundial

Autor(es): Campos, Manuel Fontaine

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/35528>

DOI: DOI:http://dx.doi.org/10.14195/0870-4260_56_3

Accessed : 26-Apr-2023 16:23:31

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME LVI

2 0 1 3

COIMBRA

A CONCESSÃO DE AJUDAS PÚBLICAS ATÉ À II.^a GUERRA MUNDIAL

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA SUA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL

Em 1997, 2001 e 2007 perfizeram cinquenta anos as convenções internacionais que, logo a seguir à II.^a Guerra Mundial, regulamentaram a concessão de ajudas públicas às empresas: o GATT 1947¹, o Tratado CECA² e o Tratado CEE³. Quer se lhes chame *subvenções* (GATT e TCECA) quer *auxílios de Estado* (TCECA e TCEE), essas ajudas, que sempre constituíram prerrogativas soberanas dos Estados, passaram a estar sujeitas a um regime limitativo da sua atribuição. Neste trabalho, procura-se contribuir para o esclare-

¹ *General Agreement on Tariffs and Trade* – Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, assinado em Genebra em 30 de Outubro de 1947 e com início de vigência em 1 de Janeiro de 1948, tendo chegado ao seu termo em 1995.

² Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assinado em Paris, no dia 18 de Abril de 1951, cuja data de entrada em vigor é 24 de Julho de 1952 e que chegou ao seu termo de vigência em 23 de Julho de 2002.

³ Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, assinado em Roma no dia 25 de Março de 1957 e com início de vigência em 1 de Janeiro de 1958.

cimento das razões pelas quais a concessão de ajudas públicas passou a estar regulamentada, investigando os primórdios dessa concessão e as origens da sua regulamentação, até à II.^a Guerra Mundial.

I. Introdução: a concessão de ajudas públicas

Não se sabe quando começaram a ser concedidas ajudas públicas⁴, com o significado de medidas de apoio às empresas, adotadas por entidades públicas, tendo em vista a prossecução de fins públicos. Num sentido muito amplo, pode dizer-se que o próprio surgimento de um poder político num determinado território, ao conferir proteção aos indivíduos que aí habitassem, constituiu um apoio ao surgimento e desenvolvimento das atividades económicas mais diversas. Noutro sentido, ainda muito vasto, a adoção por qualquer entidade com poder sobre certa parcela territorial de uma ação política determinada, concretizando-se na aprovação de normas jurídicas, na construção de infraestruturas, na resolução de litígios, entre outras, favoreceu tal desenvolvimento. Mais do que isso, é sabido como os primórdios da civilização (Mesopotâmia, Egipto, Ceilão, Índia, China) assentaram na assunção, por entidades políticas, da criação e gestão de sistemas de irrigação que possibilitaram aumentos consideráveis de produção e produtividade agrícola, para benefício de toda a atividade económica⁵.

Num sentido mais restrito, a concessão gratuita de quantias monetárias determinadas (subvenções ou subsídios) a certos indivíduos ou entidades, pelo poder político, veri-

⁴ João Nogueira de ALMEIDA (1997) fala em «ajudas de Estado».

⁵ Neste sentido *amplo* pode falar-se, ainda hoje, a propósito do capitalismo contemporâneo e com Avelãs NUNES (1974: 91-94), de um «estado económico».

fica-se desde o surgimento da própria moeda. Tais benesses também assumiram natureza não financeira: as concessões de terras, do direito de cunhar moeda, do direito a exercer funções públicas, do exercício exclusivo de certas atividades económicas em certo território e do exclusivo no abastecimento das entidades públicas são exemplos conhecidos da história antiga e moderna.

Com a caducidade do sistema político medieval e o surgimento do Estado moderno, resultantes da concentração, territorialização e institucionalização do poder⁶, na forma do absolutismo monárquico e, mais tarde, do despotismo iluminado, a intervenção na sociedade, em geral, e na economia nacional, em particular, assumiu, entre outras, a forma da atuação de fomento. Através da atuação de fomento económico, o Estado procura impulsionar e dirigir o crescimento económico do país ou atingir outros fins públicos, através de medidas diversas de estímulo às empresas. Esta intervenção, que encontra antecedentes (pelo menos) na Idade Média⁷, caracterizou, não só o intervencionismo absolutista (Colbert)⁸ e o despotismo iluminado, mas também a atuação do próprio Estado liberal do século XIX⁹. Não se trata, assim, de uma novidade do século XX. Em Portugal, são de referir as políticas de fomento do Conde da Ericeira, no

⁶ Sobre estes desenvolvimentos históricos, cf. Reinhold ZIPPELIUS (1997: 71-74; 108-110) e Paulo RANGEL (2009: 87-104). Discutindo a questão de saber se o «Estado» é uma realidade distinta das formas pré-modernas (nomeadamente, a medieval) de organização política, cf. Norberto BOBBIO (1989: 223-231).

⁷ Um exemplo é o da cidade de Bolonha que, em 1230, para incentivar a manufatura têxtil, adquiria máquinas que cedia depois a artesãos imigrantes – cf. Ennio TRIGGIANI (1989: 2).

⁸ Cf. Dieter SCHEUING (1974: 35-36).

⁹ Cf. GARRIDO FALLA (1989: 281-283), Ramón PARADA (2000: 427-430) e Dieter SCHEUING (1974: 37-39).

século XVII, e do Marquês de Pombal, no século XVIII¹⁰. Políticas que foram seguidas no século XIX e XX¹¹. *Desta forma, as ajudas públicas não são características de épocas históricas ou de regimes políticos determinados, sendo um fenómeno constantemente observável nas economias capitalistas*¹².

Historicamente, foram muito variadas as formas que as ajudas públicas assumiram. Em geral, as medidas de estímulo às empresas¹³ abrangeram subsídios (ou subvenções em sentido estrito), empréstimos em condições favoráveis, garantias, benefícios fiscais, a participação pública no capital de empresas, a renúncia à remuneração do capital investido, atos de assistência técnica¹⁴, a atribuição de exclusivos, a realização de obra expressamente destinada a servir certa exploração, a

¹⁰ Com exemplos desse apoio do Estado às indústrias nacionais, cf. AVELÂS NUNES (1973: 155-156). Sobre as políticas mercantilistas do Conde da Ericeira e do Marquês de Pombal, cf. José Calvet de MAGALHÃES (1966:78-81 e 84-87).

¹¹ Sobre tais políticas de fomento, bem como sobre a relação entre essas políticas e a concorrência, no Estado Novo, cf. Maria do Rosário SOBRAL e João FERREIRA (1985: 51-54, 99-103). Quanto às medidas de fomento adotadas, no século XX, no Estado Novo e em Democracia e no que respeita à sua substituição pelas medidas comunitárias de apoio, cf. António Carlos dos SANTOS, M.^a Eduarda GONÇALVES e M.^a Manuel Leitão MARQUES (2011: 194-200).

¹² Esta constância do fenómeno das ajudas públicas não invalida que as mesmas sejam particularmente adequadas a momentos históricos em que o Estado diminui a intervenção na economia por intermédio de formas diretas (empresas públicas, p. ex.) ou autoritárias (como a fixação administrativa de preços) mas continua a pretender guiar a atividade económica, o que consegue através do aliciamento das empresas e da concertação com as mesmas – cf. António Carlos dos SANTOS (2006: 104).

¹³ Augusto de ATAÍDE (1970: 25-26) define-as como apoios prestados «pela Administração Pública a atividades de interesse geral desempenhadas por sujeitos que lhe são estranhos, sem usar meios de coação ou autoridade».

¹⁴ Cf. António Carlos dos SANTOS, M.^a Eduarda GONÇALVES e M.^a Manuel Leitão MARQUES (2011: 194-200).

atribuição do direito ao uso de títulos de qualidade oficialmente reconhecidos¹⁵, a bonificação de juros, o adiamento do pagamento de impostos, o reembolso de direitos aduaneiros, a venda de bens ou serviços ou a aquisição de bens ou serviços em condições mais favoráveis, para o comprador ou para o vendedor, respetivamente, dos que as do mercado, a instalação de infraestruturas favorecendo empresas determinadas, etc.¹⁶.

II. As subvenções e o comércio internacional

A atribuição de ajudas às empresas pelos Estados acabou por ser objeto, a partir de certa altura, de disciplinas normativas internacionais. Como se verá, a razão pela qual isso sucedeu, a razão da regulamentação internacional da concessão dessas ajudas, encontra-se no facto de as mesmas afetarem a economia de outros Estados e colocarem em causa as relações internacionais. Daí que se tenha procurado regulamentar através de convenções internacionais atos que relevam da soberania estatal. Na verdade, os efeitos dos mesmos não se contêm nas fronteiras do poder soberano que os emanou, antes extravasam, quais «externalidades», afetando outros Estados¹⁷.

¹⁵ Cf. Augusto de ATAÍDE (1970: 31-47).

¹⁶ Cf. Dieter SCHEUING (1974: 31-32).

¹⁷ Esta não é a única razão da regulamentação internacional das ajudas públicas. O controlo internacional da sua concessão pode ser encarado, ainda, como instrumento de escape à influência que os grupos de interesses organizados exercem sobre as autoridades nacionais – cf. Manuel Fontaine CAMPOS (2011: 176-180).

a) *O mercantilismo*

Tal afetação dá-se por via do comércio internacional e acontece, desde logo, nos séculos XVI, XVII e XVIII, quando os Estados assumem uma postura intervencionista sobre o mesmo, que viria a ser batizada, já no fim desse período, como «mercantilismo»¹⁸. Esta prática, que nunca chegou a ser sistematizada pelos seus defensores, corresponde, no domínio das relações internacionais económicas, àquilo que o «absolutismo» foi a nível interno. Estava em causa a construção do Estado moderno, a nível político, mas também ao nível económico. É, aliás, persistente, nos teóricos do mercantilismo, a identificação entre riqueza e poder. Um certo “senso comum” fazia equivaler as relações económicas entre Estados às relações entre indivíduos. Se estes, nomeadamente os mercadores, se tornavam mais ricos por venderem mais do que compravam, também com os Estados se passaria algo de semelhante. Adicionalmente, para que se compreendam melhor as medidas mercantilistas, diga-se que era convicção corrente nesse tempo que o comércio entre nações, tal como entre indivíduos, constituía um «jogo de soma nula». Entendia-se que o ganho para a economia de um Estado correspondia sempre a uma perda para a economia de outro Estado, sem que do comércio pudesse resultar riqueza acrescida para ambas as partes da relação mercantil¹⁹.

¹⁸ Para uma abordagem histórico-analítica da literatura mercantilista, *vd.* Joseph SCHUMPETER (1954: 335-362). Veja-se, ainda, Jacob VINER (1930a e 1930b), José Calvet de MAGALHÃES (1966), com uma cuidada análise da literatura mercantilista portuguesa, William ALLEN (1991: 445-449), Robert EKLUND e Robert HÉBERT (1997: 39-65) e Laura LAHAYE (2008).

¹⁹ Estas ideias, intuitivamente atrativas mas contestadas pela ciência económica, continuam, nos nossos dias, a ser proferidas por uma parte significativa da opinião publicada. Para uma crítica dessa opinião, que apelida de «pop internationalism», *cf.* Paul KRUGMAN (1996). Que essas

Riqueza equivalia, num primeiro momento (bulionismo), à acumulação de metais preciosos. Como a maior parte dos Estados europeus não possuía minas de onde extrair esses metais, a única hipótese de acumulação dos mesmos encontrava-se no comércio. Se um Estado vendesse mais do que comprava ao exterior, o excedente representaria entrada de dinheiro, em ouro ou prata. Era fundamental, portanto, assegurar uma balança comercial positiva, para o que importava diminuir as importações e aumentar as exportações, o que se conseguiu pela adoção de medidas restritivas das primeiras e de medidas encorajadoras das últimas. *Deste modo, o mercantilismo, ao prescrever a concessão de subvenções à exportação, tendo em vista favorecer o saldo da balança comercial do Estado em causa, fornece um substrato teórico à concessão de ajudas públicas.*

Mesmo quando, ulteriormente, o «bulionismo», também apelidado de «mercantilismo espanhol», é ultrapassado pelo «colbertismo» ou «mercantilismo francês», que coloca a ênfase principal no desenvolvimento industrial, e pelo «comercialismo» ou «mercantilismo inglês», apostado no desenvolvimento das atividades comerciais com o exterior²⁰, continuaram a ser desenvolvidos argumentos a favor de medidas protecionistas e de apoio à exportação, alguns dos quais podemos reconhecer ainda na literatura económica do nosso século: o argumento das indústrias nascentes; o argumento

ideias, no entanto, nem sempre constituíram o “senso comum” demonstra-o a seguinte citação de um autor inglês, de meados do século XVII, quando confrontado com uma argumentação mercantilista: «*He shewed me a very excellent argument to prove, that our importing lesse than we export, do not impoverish the kingdom, according to the received opinion: which, though it be a paradox, and that I do not remember the argument, yet methought there was a great deal in what he said*» – Samuel PEPYS, *Memoirs*, February 29, 1663/64, *apud* Jacob VINER (1930a: 249).

²⁰ Sobre estas “estirpes” do mercantilismo, cf. José Calvet de MAGALHÃES (1966: 67–69)

da independência e segurança nacionais; o argumento da proteção do emprego; e mesmo um argumento de estímulo da atividade económica interna através de um acréscimo de liquidez resultante do *superavit* externo²¹.

b) A apreciação crítica de Adam Smith

Adam SMITH, que descreve o *sistema mercantil* no livro IV de *A Riqueza das Nações*, de 1776, identifica quatro tipos de medidas encorajadoras das exportações: os *drawbacks* (restituição, por ocasião da exportação das mercadorias, de impostos pagos anteriormente), os *bounties* (subvenções, destinadas a indústrias nascentes ou a outras julgadas merecedoras de um favor especial), os tratados comerciais favoráveis (em que eram concedidos privilégios aos produtos exportados superiores aos privilégios garantidos aos produtos importados), e o estabelecimento de colónias (cujo mercado era reservado para os bens e mercadores do Estado mercantilista)²². É de forma sugestiva que este autor analisa a questão dos chamados *bounties upon exportation*, isto é, das subvenções à exportação: «Não podemos forçar os estrangeiros a comprar os [nossos] bens. Portanto, o segundo melhor expediente, pensou-se, é pagar-lhes para que os comprem»²³. Também

²¹ Cf. Jacob VINER (1930a: 270-273, 284-288, 298-301), (1930b: 416-418) e Joseph SCHUMPETER (1954: 348 e ss.). Sobre a forma como a prática mercantilista foi assumida em diversos Estados europeus, *vd.* Ennio TRIGGIANI (1989: 4-8). Outro argumento corrente nos nossos dias é o da conveniência de apoiar a criação de monopólios que possam agir como «campeões nacionais» nos mercados externos. Se associado à concessão de subvenções, pode envolver práticas comerciais predatórias, tendo em vista o enfraquecimento ou desaparecimento das empresas estrangeiras rivais, ou práticas comerciais estratégicas, visando a concessão de uma vantagem decisiva à empresa subvencionada.

²² Cf. Adam SMITH (1994: 478-479).

²³ Adam SMITH (1994: 540, tradução nossa (t. n.)).

são identificadas subvenções à *importação*, tendo por objeto produtos primários, de forma a favorecer a sua transformação no território inglês, para ulterior exportação como produtos manufaturados²⁴.

Adam Smith refere ainda as chamadas subvenções à *produção*, que estimulam toda a produção, seja dirigida ao mercado interno ou ao mercado externo. Estas foram menos comuns dos que as subvenções à exportação. Percebe-se que, na lógica mercantilista estas últimas fossem privilegiadas. Mas o autor dá uma explicação adicional: a de que não era do interesse dos produtores e comerciantes nacionais que o mercado interno ficasse sobrecarregado de mercadorias, visto que tal provocaria a descida dos preços²⁵. *Já aqui se evidencia o papel assumido pelos grupos de pressão, grupos de interesses organizados ou lóbis na definição das políticas estatais relativas às ajudas públicas*. Isto mesmo é salientado por Adam SMITH: «Não é difícil determinar quem foram os inventores de todo este sistema mercantil: não os consumidores, cujo interesse, podemos crê-lo, foi inteiramente negligenciado; mas os produtores, cujo interesse foi tão cuidadosamente atendido; e, entre esta

²⁴ Cf. Adam SMITH (1994: 695, 697–700). Outra prática, identificada como *bounty*, mas que estaria mais próxima do que hoje se chama dumping, é apontada pelo mesmo autor: «[t]enho sabido de acordos entre os diferentes empresários de um determinado labor [no sentido] de atribuírem uma determinada subvenção dos seus próprios bolsos de acordo com a proporção exportada dos bens com que lidam. Este expediente funcionou tão bem que mais do que duplicou o preço desses bens no mercado interno, apesar de um aumento muito considerável da produção» – Adam SMITH (1994: 553, t. n.). Esta última prática viria, passado um século, a ser seguida pela indústria alemã e, ao que parece, com os mesmos objetivos: produção na capacidade máxima e preços domésticos lucrativos; o desenvolvimento do comércio externo sendo apenas um fim secundário. No que foi imitada por indústrias de outros países – cf. Jacob VINER (1922a: 667–680, 675, 797, 800, 808).

²⁵ Cf. Adam SMITH (1994: 553).

classe, os nossos mercadores e fabricantes foram de longe os principais arquitetos»²⁶.

O julgamento smithiano quanto à utilidade das subvenções é, como já se depreende, negativo: «[é] inteiramente para benefício do produtor que são concedidas subvenções à exportação de algumas das suas produções. O consumidor doméstico é obrigado a pagar, primeiro, o imposto necessário ao pagamento da subvenção e, segundo, o imposto ainda maior que resulta do aumento do preço da mercadoria no mercado doméstico». Ora, ainda de acordo com este autor, é uma máxima autoevidente que «os interesses do produtor apenas devem ser tidos em conta na medida do necessário à promoção dos do consumidor», já que o «[c]onsumo é o único fim e propósito de toda a produção»²⁷.

c) O livre-cambismo oitocentista

No fim do século XVIII, assiste-se ao contra-ataque das doutrinas livre-cambistas (David Hume, Adam Smith),

²⁶ Adam SMITH (1994: 715-717, t. n.). No mesmo sentido, Robert EKLUND e Robert HÉBERT (1997: 47-58) desenvolvem uma explicação do processo económico mercantilista baseada na busca de rendimento (*rent seeking*) por agentes económicos através da influência sobre o poder político.

²⁷ Adam SMITH (1994: 715, t. n.). O autor admite, não obstante, a utilidade das subvenções em situações particulares, como as destinadas às indústrias de defesa – cf. Adam SMITH (1994: 559). Nesse caso, aliás, o autor considera ainda justificado que se imponham encargos aos produtos estrangeiros – cf. Adam SMITH (1994: 492-494). Outra situação em que o autor admite a imposição desses encargos, com interesse para o nosso trabalho, é a da «retaliação»: se outros Estados impuserem barreiras à importação de produtos ingleses, devem ser introduzidas barreiras retaliatórias à importação de produtos desses países, *desde que* daí possa, provavelmente, resultar a abolição das barreiras introduzidas pelos mesmos, restaurando assim a liberdade de comércio. Se esse grau elevado de probabilidade não existir, não deve haver retaliação, já que o seu efeito económico imediato é o de prejudicar os consumidores ingleses – cf. Adam SMITH (1994: 497-498).

sendo do início do século seguinte a elaboração da teoria que, ainda hoje, é usada para sustentar teoricamente os benefícios do comércio internacional livre: a teoria das vantagens comparativas, de David RICARDO²⁸. Resulta da mesma que todos os países, mesmo aqueles que tenham «desvantagens absolutas» na produção de todos os bens transacionáveis (ao contrário do que pensava, quanto a este ponto, Adam Smith), beneficiam do comércio internacional²⁹. As revoluções americana e francesa dão o tiro de partida da institucionalização política do liberalismo nos continentes americano e europeu. O Reino Unido passou, em meados do século XIX, de um regime aduaneiro protecionista para um regime livre-cambista, o que influenciou os outros países europeus³⁰. O protecionismo estatal e, sobretudo, as subvenções à exportação conhecem um importante refluxo no século XIX, embora nunca se tenha chegado a uma situação de comércio absolutamente livre.

Na verdade, o domínio intelectual do livre-cambismo no século XIX e inícios do século XX não impediu que, já nessa altura, alguns defendessem hipóteses em que a restrição ao comércio redundava em benefício do país que a implementa,

²⁸ Cf. David RICARDO (1821: 140 e ss.).

²⁹ Cf. Manuel PORTO (2009: 41, 48-51).

³⁰ Neste sentido, John NYE (2008) refere que, nos anos 70 do século XIX, «virtualmente toda a Europa era uma área de comércio extremamente aberta, com liberdade de movimentos de mercadorias, capitais e trabalho que, nalguns aspetos, não foi nunca igualada, mesmo pela atual União Europeia» (t. n.). Essa abertura havia sido espoletada pela abolição, no Reino Unido, das *Corn Laws* mas, sobretudo, pela celebração do tratado de comércio livre entre esse Estado e a França, em 1860, que desencadeou uma torrente de tratados semelhantes entre outros Estados europeus e aqueles países. Como nesses tratados bilaterais se consagrava a cláusula da «nação mais favorecida» (que proíbe a discriminação entre produtos do mesmo tipo provenientes de países diferentes), dos seus efeitos cruzados resultou a área de comércio aberto referida.

nomeadamente quando está em causa a manipulação dos termos do comércio ou a proteção das chamadas indústrias nascentes³¹. Este último argumento, como vimos, já tinha sido usado pelos mercantilistas, sendo defendido novamente pelo americano Alexander HAMILTON³², pelo alemão Friedrich LIST³³, provavelmente por influência do primeiro³⁴, e até pelo britânico e livre-cambista Stuart MILL³⁵.

Os Estados Unidos, seguindo esta corrente de pensamento, continuaram em todo o século XIX a proteger as

³¹ Cf. Manuel PORTO (2009: 41-43), que refere ainda outros argumentos protecionistas, formulados como apoio à deriva protecionista dos anos 30 do século XX.

³² De notar que o autor admite que seria do superior interesse de todas as nações, inclusivamente da nação americana, que vigorasse um sistema de comércio livre. Não obstante, não vigorando o mesmo na altura em que HAMILTON escreve, em virtude da política contrária de vários Estados europeus e, nomeadamente, da prática de concessão de subvenções à exportação às respetivas indústrias, entende o autor que a política mais adequada aos interesses dos Estados Unidos é a do apoio estatal às empresas americanas – cf. Alexander HAMILTON (1791: 26-29).

³³ Cf. Friedrich LIST (1857: 420 e ss.). Refira-se, não obstante, a preferência deste autor pelos direitos aduaneiros como instrumento protecionista. As subvenções deveriam ser utilizadas em circunstâncias excecionais (p. e., para promover a marinha mercante alemã) e por pouco tempo – cf. Friedrich LIST (1857: 428, 550). De notar, ainda, a distinção clara feita pelo autor entre os sistemas económicos cosmopolitas, que servem o interesse da humanidade no seu conjunto, e os sistemas de economia política, que servem os interesses do povo de cada Estado, não escondendo LIST a natureza do sistema por si formulado, indicado, aliás, pelo título da sua obra: *Sistema de Economia Política* – cf. Friedrich LIST (1857: 102).

³⁴ Neste sentido, cf. Joseph SCHUMPETER (1954: 505).

³⁵ Cf. Stuart MILL (1866: 556). Este autor acentua o carácter temporário das medidas protecionistas (direitos aduaneiros), devendo as mesmas vigorar pelo tempo estritamente necessário à superação, pela indústria nacional, das vantagens que as indústrias de países concorrentes adquiriram pelo mero facto de terem surgido primeiro.

suas «indústrias nascentes» da concorrência britânica através da imposição de elevadas tarifas alfandegárias. O mesmo veio a suceder, em menor medida, com a Alemanha e a França, entre outros, tendo-se esse movimento acentuado no fim do século. Este protecionismo renascido tomou forma, sobretudo, através do recurso a tarifas aduaneiras. Não obstante, antes da I.ª Guerra Mundial, o nível de proteção aduaneira imposto na Europa era substancialmente inferior ao do início do século XIX³⁶.

d) *A reação às subvenções*

De qualquer forma, se os Estados concediam ajudas aos agentes económicos nacionais, tendo em vista colocar em vantagem as respetivas economias relativamente às economias de outros Estados, bem se compreende, dentro da lógica mercantilista, que estes últimos quisessem reagir. Essa reação verificou-se (e verifica-se) de duas formas: através da *concessão de subvenções* aos seus agentes económicos, tendo em vista contrabalançar a vantagem concedida aos agentes estrangeiros; ou através da adoção de *medidas de compensação*, consistentes na imposição aos produtos importados subvencionados de uma tarifa aduaneira suficiente para contrariar a descida de preço permitida pela subvenção.

Quanto à primeira forma de reação, encontram-se referências à sua adoção desde o fim do século XVIII. Assim, o americano Alexander HAMILTON, em 1791, no seu *Report on Manufactures*, afirma que, face às políticas mercantilistas dos Estados europeus e, nomeadamente, do Reino Unido, «é evidente que a interferência e o auxílio do seus próprios go-

³⁶ Cf. Ennio TRIGGIANI (1989: 10-12), Manuel PORTO (2009: 30), Alfredo MARQUES (2006: 21-23) e John NYE (2008). Sobre a alternância entre o livre-cambismo e o protecionismo nos séculos XIX e XX, cf. Luís Pedro CUNHA (2008: 151-159).

vernos é indispensável para permitir [aos empresários americanos, ou de outro país com indústrias nascentes] competir com sucesso»³⁷.

A segunda forma de reação à concessão por determinados Estados de subvenções às suas empresas, consistente na adoção de medidas de compensação dirigidas às mercadorias subvencionadas, pode ser reconhecida nas decisões adotadas pelos Estados Unidos, em 1890 e 1894, relativas ao comércio do açúcar e, sobretudo, na regulamentação geral da adoção dessas medidas, constante do *Tariff Act* americano de 1897 e em atos legislativos semelhantes adotados por Estados europeus e províncias do Império britânico³⁸. Curiosamente, tais medidas surgem num momento em que a prática mundial da concessão de subvenções à exportação atinge um mínimo histórico, não obstante continuarem a ser prática corrente formas indiretas de subvenção das exportações³⁹. A raridade relativa da utilização das subvenções à exportação neste período permite compreender a reduzida adoção de medidas de compensação, com a exceção mais relevante dos Estados Unidos⁴⁰. Para além disso, o facto de só em 1890 se terem

³⁷ Cf. Alexander HAMILTON (1791: 29). Para este autor, a forma de apoio mais conveniente é a da concessão de subvenções à produção, quer porque estimula de forma mais direta a atividade produtiva em causa, quer porque evita o aumento de preços provocado por outras medidas protecionistas. A subvenção, no entanto, apenas se justifica relativamente a indústrias nascentes, do que também resulta que deve ter carácter temporário – cf. Alexander HAMILTON (1791: 51-53).

³⁸ A primeira regulamentação geral das medidas de compensação foi, no entanto, instituída na Bélgica em 1892, tendo servido de modelo para a legislação portuguesa de 1921 – cf. Jacob VINER (1923b: 168-171).

³⁹ Cf. Jacob VINER (1922b: 818) e (1923b: 163-166), que considera, todavia, que as mesmas não afetavam de forma significativa a concorrência internacional.

⁴⁰ Esta exceção explica-se pelo carácter vinculativo da competência atribuída pela sua legislação, contrastante com a natureza discricio-

adotado as primeiras medidas de compensação explica-se pela convicção generalizada de que as mesmas violavam o princípio da nação mais favorecida⁴¹.

Contudo, o facto de, neste período histórico, não se distinguir de forma clara as subvenções à exportação do dumping⁴², para efeitos de uma reação pelo Estado importador, uma vez que os dois fenómenos tinham o mesmo resultado (a colocação das mercadorias estrangeiras a um preço mais baixo do que o «normal» no mercado nacional), levou a que regulamentação dessa reação fosse amalgamada nos mesmos instrumentos jurídicos⁴³. Dessa amálgama resultou, por vezes,

nária da competência concedida pela legislação adotada noutros Estados – cf. Jacob VINER (1923b: 171-172). A Administração americana tinha de impor direitos aduaneiros de compensação sempre que se encontrassem preenchidos os requisitos legais. O mesmo não sucedia noutros Estados, em que o cumprimento desses requisitos apenas autorizava a Administração a impor esses direitos.

⁴¹ Cf. Jacob VINER (1923b: 298-325). Deste princípio, como se disse, resulta uma obrigação de não discriminação entre produtos do mesmo tipo provenientes de países diferentes. A imposição de direitos de compensação sobre bens subvencionados provenientes de um país implicaria, então, uma discriminação proibida.

⁴² O dumping consiste genericamente na prática, adotada pelas empresas, de exportar determinados bens a um preço inferior ao praticado no mercado interno. O artigo VI do GATT 1994 define-o como a prática pela qual «produtos de um país são introduzidos no comércio de outro país por menos que o valor normal dos produtos». VINER entendia-o no sentido amplo de «discriminação de preços entre mercados nacionais» – Jacob VINER (1922a: 655, t. n.).

⁴³ Cf. Ennio TRIGGIANI (1989: 13-18). Ao contrário da subvenção à exportação, a prática do dumping prosseguiu uma linha ascendente ao longo de fins do século XIX e inícios do século XX, o que permite compreender os numerosos atos legislativos estatais que visaram responder ao problema. Foi o que sucedeu no Canadá (1904), na Nova Zelândia (1905), em Espanha (1906), na Austrália (1906), em França (1910), na África do Sul (1914) e nos Estados Unidos (1916) – cf. Jacob VINER (1922b: 818).

que a reação às subvenções estrangeiras se fizesse através da imposição de direitos aduaneiros *antidumping*. Sendo que se verificou também o fenómeno inverso, de combate ao dumping através da atribuição de subvenções às empresas nacionais afetadas⁴⁴. O dumping abrangia práticas muito diversas consideradas como de concorrência “injusta”, incluindo as disparidades de preços permitidas por subvenções estatais⁴⁵. A distinção conceptual entre os dois fenómenos ocorre apenas no pós-II.^a Guerra Mundial, com o GATT 1947⁴⁶.

O período entre as duas guerras mundiais é caracterizado por uma corrida generalizada às medidas protecionistas. Diversos países⁴⁷ autorizam um aumento administrativo dos direitos aduaneiros, se necessário, para proteger as indústrias nacionais da concorrência estrangeira «anormal» ou «desrazoável» (o que permitia abranger as ameaças das subvenções estatais e do dumping)⁴⁸. Seguiu-se o aumento generalizado das tarifas aduaneiras e a imposição de quotas no comércio externo.

O falhanço desta deriva protecionista tornou-se evidente já em meados dos anos 30, com a diminuição do comércio mundial e o aumento do desemprego. A II.^a Guerra

⁴⁴ Cf. Ennio TRIGGIANI (1989: 13–18) e John H. JACKSON (1999: 285).

⁴⁵ Classificadas por VINER como «dumping continuado ou de longo prazo baseado em motivos puramente mercantilistas» – Jacob VINER (1922c: 182, 187).

⁴⁶ Ainda hoje existem numerosos pontos de contato nos normativos da Organização Mundial do Comércio relativos às subvenções e ao dumping. A OMC surge com o Acordo que cria a Organização Mundial do Comércio, assinado em 15 de Abril de 1994, em Marraquexe, e que inclui como anexo um “novo” GATT 1994, que substituiu, a partir de 1995, o GATT 1947.

⁴⁷ Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Alemanha, Suíça, Roménia, Espanha, França, Bélgica, Portugal, Polónia, Áustria, Checoslováquia – cf. Ennio TRIGGIANI (1989: 14).

⁴⁸ Cf. Jacob VINER (1931: 379) e J. F. BESELER e A. N. WILLIAMS (1986: 5).

Mundial impediu, todavia, uma inversão generalizada e consequente do caminho prosseguido, que só se concretizaria no fim dos anos 40, com a aprovação do GATT e da Carta de Havana, que visava instituir uma Organização Internacional do Comércio⁴⁹.

Percebe-se, deste modo, como é que a questão da atribuição de ajudas públicas às empresas adquiriu relevância internacional: as mesmas foram (e são) usadas como instrumento de política comercial internacional. De acordo com a mundividência mercantilista, essas ajudas (especialmente as que visam promover as exportações) possibilitam o enriquecimento da economia nacional em detrimento das economias estrangeiras. A reação de outros Estado à atribuição das ajudas públicas assumiu duas formas: a concessão de ajudas às suas próprias empresas ou a imposição de direitos aduaneiros de compensação na importação das mercadorias subvencionadas. *A regulamentação internacional das ajudas públicas haveria de incidir, consequentemente, quer sobre a concessão das subvenções propriamente ditas, quer sobre a imposição de direitos de compensação.*

III. Tentativas de resolução internacional do problema das subvenções

As primeiras tentativas de resolução internacional do problema das subvenções estatais, no século XIX, são assaz incipientes⁵⁰. Refira-se o tratado de 1862 entre a França e o *Zollverein* alemão, na qual se encontram algumas cláusulas contra as subvenções. Tal como noutros acordos internacio-

⁴⁹ Cf. Manuel PORTO (2009: 31-33) e Alfredo MARQUES (2006: 24). Sobre a evolução das relações comerciais internacionais ao longo dos tempos, cf., ainda, a sucinta exposição de Eduardo Paz FERREIRA e João ATANÁSIO (2004: 13 e ss.).

⁵⁰ Neste sentido, cf. Ennio TRIGGIANI (1989: 15).

nais de liberalização do comércio, anteriores e ulteriores à passagem do século, trata-se de reconhecer o problema internacional das subvenções (e, também, do dumping), sem que o comprometimento dos Estados de se absterem de subvencionar os seus produtos seja acompanhado da instituição de mecanismos aptos a garantir o cumprimento efetivo dessas obrigações. Assim, as proibições resultantes destes tratados bilaterais foram «completamente ineficazes»⁵¹.

a) *A Convenção de Bruxelas*

O avanço mais importante, neste período, dá-se com um tratado multilateral: a Convenção de Bruxelas, de 1902, relativa ao comércio do açúcar. Os Estados-partes obrigaram-se a deixar de subvencionar o açúcar exportado (através de subvenções diretas ou indiretas, à produção ou à exportação) e vincularam-se a impor medidas de compensação na importação de açúcar proveniente de Estados que continuassem a conceder subvenções. Em alternativa, os Estados poderiam proibir totalmente a importação do produto em causa. A previsão, num tratado internacional, da possibilidade da adoção de medidas de compensação foi um passo importante no reconhecimento da sua legitimidade que era, até aí, posta em causa, por se considerar, como já se disse, que tais medidas violavam o princípio da nação mais favorecida⁵².

⁵¹ Jacob VINER (1923b: 163-168). Este autor recenseou 29 tratados bilaterais. Estava em causa a proibição da concessão de ajudas indiretas consistentes no reembolso de impostos sobre o consumo em montante superior aos efetivamente pagos no país de origem, no draubaque (*drauback*) de direitos aduaneiros à importação superiores aos realmente cobrados pelas matérias-primas utilizadas no fabrico de bens ulteriormente exportados e ainda na concessão indevida de draubaques, apesar de as matérias-primas empregues terem origem nacional.

⁵² Cf. Jacob VINER (1923b: 298-325). A aceitação da legitimidade das medidas de compensação, no entanto, só se tornou definitiva com o GATT de 1947 que, a par do estabelecimento do princípio da nação

As razões que permitem fundamentar, em geral, a instituição de um regime multilateral de proibição das subvenções foram reconhecidas já no âmbito da Convenção de Bruxelas: os efeitos positivos da concessão de subvenções à indústria de cada Estado eram contrabalançados pelo facto de a generalidade dos Estados produtores conceder tais subvenções; o financiamento das subvenções constituía um pesado fardo para os erários públicos, sem vantagens que o justificassem; os grandes beneficiados eram os que recebiam as subvenções, que se constituíam em grupo de pressão e procuravam assegurar a continuidade das mesmas. A única forma de terminar com esta «corrida às subvenções» era uma ação comum.

A Convenção de Bruxelas atingiu os seus objetivos de forma «completamente bem-sucedida». A razão do seu sucesso encontrar-se-á, em boa parte, num aspeto inovador e inédito: a criação de uma comissão permanente com funções fiscalizadoras e com poder de decisão vinculativo, relativamente às questões, quando controvertidas, da existência e montante das subvenções atribuídas. Se acrescentarmos que tais decisões eram adotadas por maioria, sendo que a cada Estado-parte era concedido um voto, ainda mais nos surpreenderemos com a precocidade deste mecanismo. Apesar do sucesso, a Convenção acabou por sucumbir, depois da I.ª Guerra, às pressões protecionistas⁵³.

b) A análise de Jacob Viner

A Sociedade das Nações, reconhecendo o problema, promoveu o desenvolvimento de estudos e relatórios, entre os quais o importante «*Memorandum on Dumping*» de JACOB VINER⁵⁴. Embora tais estudos não tivessem resultados imedia-

mais favorecida (artigo I), consagrou explicitamente a possibilidade de adoção dessas medidas (artigo VI).

⁵³ Cf. JACOB VINER (1923b: 182, 185-186).

⁵⁴ Cf. JACOB VINER (1926: 347 e ss.).

tos, acabaram por influenciar a regulamentação internacional da questão no pós-II.^a Guerra Mundial. Desse ponto de vista, é importante conhecer as conclusões a que se chegou no memorando referido, bem como aquelas presentes noutra obra do seu autor, também de 1923, intitulada *Dumping – A Problem in International Trade*, que fixou então o “estado da arte” da análise académica da questão das subvenções no contexto internacional.

VINER conclui que qualquer forma de dumping, incluindo o provocado pelas subvenções estatais, pode, se verificadas as circunstâncias adequadas, ser lucrativa para as empresas que recorram a tal prática. No entanto, um dumping lucrativo *continuado* verificar-se-á somente em duas hipóteses: num mercado nacional com monopólios ou cartéis (o que se verificou sobretudo a partir da década de 1890), no contexto de produção em larga escala, associada a tarifas alfandegárias domésticas elevadas; ou num mercado interno competitivo, desde que possibilitado por uma intervenção estatal com carácter de subvenção à exportação. Neste último caso, apesar de as empresas apoiadas beneficiarem com a subvenção, *o país em causa acaba por perder mais*, resultando um prejuízo líquido. Tal é assim porque, desde logo, as subvenções à exportação provocam um aumento dos preços da mercadoria em causa no mercado interno, prejudicando os consumidores. Depois porque têm de ser financiadas, mais tarde ou mais cedo, pelos contribuintes. Finalmente, o carácter arbitrário e inflexível das subvenções não permite a sua fácil e rápida adaptação às condições variáveis do mercado⁵⁵.

No que ao mercado de exportação dos bens subvencionados diz respeito, VINER acrescenta que os consumidores serão normalmente beneficiados, uma vez que terão acesso aos produtos importados a um preço inferior. Tal poderá não ser

⁵⁵ Cf. Jacob VINER (1923b: 126–131).

assim no longo prazo, se estiver em causa o chamado dumping predatório, que visa eliminar a concorrência no mercado de exportação e permitir a ulterior criação de um monopólio capaz de aumentar os preços praticados. Neste caso, os consumidores poderão vir a ter um prejuízo líquido, devido ao aumento de preços no futuro. Já se o dumping for continuado (o que aconteceria normalmente com aquele provocado por subvenções estatais), os consumidores beneficiarão de preços baixos ininterruptos. Por outro lado, os produtores concorrentes instalados no mercado de exportação serão os grandes prejudicados. O seu prejuízo apenas deverá ser considerado se for superior ao ganho dos consumidores, o que acontecerá, em princípio, se o dumping for intermitente ou de curto prazo. Assim, continua VINER, *a reação contra o dumping é perfeitamente justificada, apesar de contrária às doutrinas livre-cambistas, se (e apenas quando) tal prática assumir carácter intermitente*⁵⁶. Neste caso, os prejuízos provocados às indústrias do mercado de exportação, consistentes na sua desorganização ou mesmo colapso, com a perda de capital investido e o desemprego consequentes, superam claramente os ganhos para o consumidor (consistentes na descida dos preços, que é apenas temporária)⁵⁷.

Que recomendações formula este autor no seu memorando, em termos de atuação com carácter internacional?

⁵⁶ A reação seria ainda mais justificada no caso da exportação a um preço abaixo do custo da produção. No entanto, a determinação deste último por autoridades estrangeiras representaria um problema administrativo insuperável – cf. Jacob VINER (1923b: 132-133, 144-147).

⁵⁷ Cf. Jacob VINER (1926: 357). Só no caso de as mercadorias objeto de dumping estarem já sujeitas a tarifas alfandegárias relativamente elevadas é que não faria sentido impor-lhes direitos *antidumping* adicionais – cf. Jacob VINER (1923b: 161-162). Este último argumento parece menos aplicável nos nossos dias, em virtude do gradual desarmamento alfandegário em que vivemos desde a II.ª Guerra.

Quanto às subvenções, desde que as mesmas tenham carácter temporário, recomenda, tal como no que respeita ao dumping, a *adoção de medidas nacionais contra subvenções consistentes em direitos de compensação*⁵⁸. Em termos de atuação internacional conjunta, VINER reconhece que, ao invés do dumping, a *proibição das subvenções à exportação*, garantida por convenção internacional, para além de já ter sido tentada, embora com resultados algo desencorajadores, seria facilitada por várias razões. Na verdade, a concessão dessas subvenções prejudica a economia do Estado que as concede: ao prejuízo para os consumidores (preços e impostos mais elevados) e para o Estado (dispêndio de recursos públicos), acresce que, na prática, se os outros Estados também concederem subvenções ou se os Estados importadores adotarem medidas de compensação, as próprias empresas subvencionadas deixam de estar estimuladas para a exportação, sendo que, na circunstância referida em último, resulta mesmo uma transferência da subvenção para os Estados importadores⁵⁹. Por outro lado, como são os próprios Estados (e não as respetivas empresas) a conceder as subvenções, apenas dependem de si próprios para deixar de fazê-lo. Assim, qualquer pretexto (*maxime*, na forma de con-

⁵⁸ Tal não teria de ser necessariamente assim. Na verdade, poder-se-iam distinguir duas situações: a das subvenções à exportação e a das subvenções à produção em geral. Justificando-se em ambos os casos a reação, ela poderia assumir a forma de direitos *antidumping* na primeira hipótese (a subvenção à exportação provoca um abaixamento dos preços no mercado de exportação e um aumento no mercado nacional), sendo que na segunda se exigiriam sempre direitos de compensação autónomos, por não resultar da mesma qualquer diferença de preços (a subvenção à produção provoca o abaixamento simultâneo dos preços no mercado nacional e no de exportação). Todavia, como é mais simples determinar administrativamente a subvenção (à exportação) concedida, do que a diferença de preços resultante, tal justifica a aplicação de direitos de compensação nos dois casos – cf. Jacob VINER (1926: 363–365).

⁵⁹ Cf. Jacob VINER (1926: 368–370).

venção internacional) deveria ser bem aceite pelos Estados para deixarem de gastar recursos públicos numa atividade ineficiente.

c) *Cordell Hull e os acordos de comércio livre nas vésperas da II.ª Guerra*

Da I.ª Guerra Mundial até à celebração do GATT, em 1947, verificou-se uma deriva protecionista generalizada⁶⁰, de que é bem representativo o *Smoot-Hawley Tariff Act*, adotado pelo Congresso americano em 1930. Foi nos EUA, no entanto, que começou a ser trilhado o caminho oposto, ainda na 2.ª metade dos anos 30, através da celebração de *free trade agreements* bilaterais. Os EUA celebraram 32 desses acordos entre 1934 e 1945, o que foi possibilitado pela adoção no Congresso americano, em 1934, do *Reciprocal Trade Agreements Act*⁶¹.

Estes «acordos comerciais recíprocos» são de particular interesse pois, para além de conterem disposições de “desarmamento alfandegário” (redução de tarifas aduaneiras, princípio da nação mais favorecida), compreendem ainda determinadas cláusulas que restringem a adoção de medidas estatais não tarifárias de cariz protecionista. Entre essas cláusulas incluem-se algumas relativas à concessão de subvenções. Assim, por exemplo, o *Reciprocal Trade Agreement between the United States and the United Kingdom*, de 1938, autorizava o Reino Unido (artigo XI/2) a recorrer a medidas de compensação contra as subvenções americanas⁶². O GATT 1947

⁶⁰ Cf. Manuel PORTO (2009: 31-33)

⁶¹ Cf. John H. JACKSON (1999: 35-37). Para uma visão contemporânea do referido *Act*, em que se explicitam o contexto histórico e as razões que estiveram na base da sua adoção, cf. Abraham BERGLUND (1935).

⁶² O artigo IX/2, por sua vez, autorizava o Reino Unido a recorrer às medidas necessárias para dissuadir as empresas americanas de recorrer ao dumping. Curiosamente, nenhuma dessas possibilidades era

segue a linha e o espírito destes acordos comerciais bilaterais patrocinados e concluídos pelos Estados Unidos. As cláusulas gerais que constam da sua parte II, nomeadamente, são em grande medida decalcadas desses acordos⁶³. Assume particular interesse, portanto, perceber que razões estiveram na base da celebração desses acordos e, em especial, das cláusulas neles contidas relativas às subvenções.

Um dos principais responsáveis pela aprovação do *Reciprocal Trade Agreements Act* no Congresso foi o Secretário de Estado americano da altura, Cordell Hull. Livre-cambista convicto, ficara impressionado pela forma como os grupos de interesses organizados haviam utilizado o *Smoot-Hawley Tariff Act* para obter uma elevação extraordinária das tarifas aduaneiras americanas. Verificou igualmente a reação dos parceiros comerciais dos EUA e a queda resultante do comércio externo. Cordell Hull percebeu como o mercantilismo estava entranhado no pensamento dos atores legislativos e o papel importante dos grupos de pressão na concretização legislativa dessa mundividência⁶⁴. Ao estipular, no *Reciprocal Trade Agreements Act*, a necessária reciprocidade no abaixamento das tarifas comerciais, através de acordos com outros Estados, conseguiu envolver as indústrias exportadoras americanas no processo de *lobbying*, contrabalançando a pressão das indústrias nacionais afetadas pelas importações, ao mes-

conferida aos Estados Unidos – cf. John H. JACKSON (1999: 255, 285, 408, n. 27, 417, n. 22).

⁶³ Cf. John H. JACKSON (1999: 35-37, 255, 285, 408, n. 27, 417, n. 22) e Robert HUDEC (1993: 5).

⁶⁴ Acentuando o papel dos grupos de interesses na fixação da política comercial americana precedente e a intenção subjacente ao *Reciprocal Trade Agreements Act* de passar a privilegiar o bem-estar nacional, cf. Abraham BERGLUND (1935: 417). Este autor qualifica ainda os «pequenos grupos de interesses» como um «formidável obstáculo à consumação de qualquer ganho económico ou comercial geral» (1935: 424).

mo tempo que satisfizesse os instintos mercantilistas dos legisladores americanos. Dessa forma, utilizou o mercantilismo para chegar ao comércio livre⁶⁵.

Cordell Hull partiu do pressuposto de que os Estados “pensam” de forma mercantilista ou, de forma um pouco mais sofisticada, que os sistemas políticos contemporâneos são permeáveis às pressões dos lóbis empresariais protecionistas. A liberalização comercial só poderá prosseguir se as reduções efetuadas pelos Estados nas tarifas aduaneiras à importação de produtos estrangeiros forem compensadas por recíprocas reduções dos outros Estados, permitindo a expansão das exportações nacionais. Assim, do ponto de vista mercantilista, um aumento das importações é compensado por um incremento das exportações⁶⁶. O resultado, não obstante, é uma liberalização do comércio internacional, visto que se verifica um abaixamento generalizado das tarifas alfandegárias. Este fundamento dos acordos de comércio livre resulta,

⁶⁵ Neste sentido, cf. Kyle BAGWELL e Robert STAIGER (2002: 45-46) e Kenneth DAM (2005: 85-88). Também Sylvie JAVELOT (1998: 228-229) nota como, da primeira para a segunda metade do século XX se deu uma modificação do mercantilismo americano no sentido de acentuar menos a proteção das indústrias que produziam para o mercado interno e mais a promoção das indústrias exportadoras. Daí resultou a adesão ao GATT. A autora conclui que, «depois de 1945, o recurso a instrumentos de natureza liberal tem, portanto, fundamentos nacionalistas» (t. n.). Sobre a «estratégia» de Cordell Hull, cf., ainda, Ernst-Ulrich PETERSMANN (1991: 51 e ss.).

⁶⁶ O *Reciprocal Trade Agreements Act* fixava expressamente o objetivo de «expandir os mercados estrangeiros para os produtos dos Estados Unidos». De acordo com Abraham BERGLUND (1935: 416, 417, t. n.), «o critério adotado ao negociar concessões, nem sempre afirmado, parece ser o de saber se uma dada redução das tarifas aduaneiras perspectiva uma maior expansão industrial e mais emprego para este país como resultado das concessões admitidas no estrangeiro do que a possível perda para o trabalho e o capital empregues nas indústrias americanas diretamente afetadas pelos direitos [de importação] reduzidos».

assim, da conjugação improvável dos pensamentos mercantilista e livre-cambista.

Neste contexto, as cláusulas dos acordos de comércio livre respeitantes às subvenções visavam impedir o defraudar das concessões comerciais negociadas. A lógica subjacente era a de que as subvenções (à produção interna) com efeitos protecionistas anulam as descidas de tarifas aduaneiras convencionadas, impedindo o incremento das importações e, logo, frustrando as vantagens que os outros Estados esperavam (através das suas empresas exportadoras) retirar do acordo. As subvenções com efeitos expansionistas (nomeadamente, as subvenções à exportação) alteram o equilíbrio a que se chegou no acordo, através da fixação de níveis tarifários determinados, implicando um aumento das importações dos outros Estados superior ao que os mesmos legitimamente esperavam. Assim, a atribuição de subvenções à exportação pode permitir contornar os direitos aduaneiros à importação que os outros Estados ainda mantêm, tal como convencionado nos acordos de comércio livre. Dentro da lógica mercantilista, para estes últimos Estados, as desvantagens (importações) superam as vantagens (exportações), sendo posto em causa o equilíbrio obtido no acordo internacional. As cláusulas contra subvenções visam, assim, garantir o cumprimento leal das concessões comerciais acordadas e o respeito das expectativas legitimamente formadas.

IV. Conclusão

Verificou-se que a regulamentação internacional das subvenções e das medidas de compensação até à II.^a Guerra Mundial resultou, normalmente, de cláusulas constantes de acordos de liberalização do comércio entre Estados. Essa ligação confere particular força a um dos fundamentos da

regulamentação internacional das subvenções: o de que essa regulamentação visa evitar a inutilização dos compromissos de liberalização comercial assumidos nesses acordos, nomeadamente a descida ou eliminação das tarifas aduaneiras e das restrições quantitativas à importação de mercadorias. Esses compromissos tinham por base um cálculo mercantilista de vantagens e inconvenientes, embora tenham resultado numa liberalização comercial. As cláusulas contra subvenções, deste ponto de vista, acabam por ter um fundamento mercantilista. A ideia básica é a de que as subvenções concedidas por um Estado prejudicam os outros Estados, ao dificultarem as respetivas exportações ou ao facilitarem as suas importações. As subvenções produzem um efeito de distorção do comércio internacional, relativamente àquilo que havia sido negociado entre as partes. As cláusulas contra subvenções visam evitar essa distorção do comércio internacional, garantindo que o mesmo se processa nos termos negociados entre os Estados-partes.

Ao mesmo tempo, o discurso científico-económico da altura também forneceu fundamentos para a regulamentação internacional das subvenções, como se viu ao analisar o pensamento de JACOB VINER. Este reconhece que, nalgumas circunstâncias de verificação rara, a atribuição por um Estado de subvenções pode provocar prejuízos noutros Estados. Mas a hipótese mais comum é aquela em que a concessão de subvenções (à exportação) prejudica a economia do próprio Estado que as concedeu e beneficia a dos Estados importadores. Em qualquer dos casos, podem ocorrer «guerras de subvenções» que resultam em prejuízos para todos os Estados envolvidos. A razão pela qual os Estados continuam a atribuir as subvenções baseia-se em considerações de economia da política. Mas uma proibição internacional da sua concessão seria benéfica para a economia dos Estado concedentes e bem assim para as economias dos Estados envolvidos no seu

conjunto. Deste ponto de vista, as subvenções à exportação produzem um efeito negativo sobre o bem-estar das economias dos Estados que as atribuem ou, mais raramente, sobre o bem-estar das economias de outros Estados. As cláusulas contra subvenções visam garantir a maximização do bem-estar económico dos Estados-partes.

Deste modo, as referidas cláusulas partilham um fundamento mercantilista e um fundamento científico-económico. O GATT, na sua formulação inicial, de 1947, embora tenha reconhecido a legitimidade dos direitos de compensação e regulado os mesmos (artigo VI), não chegou a instituir um efetivo mecanismo de controlo internacional das subvenções (artigo XVI). Ficaram, no entanto, postuladas as razões que haveriam de fundamentar a instituição desse mecanismo e, designadamente, de proibição das subvenções à exportação.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ALLEN, William R. (1991), «Mercantilism» in *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*, Vol. 3, MacMillan, London, p. 445-449.
- ALMEIDA, João José Nogueira de (1997), *A Restituição das Ajudas de Estado Concedidas em Violação do Direito Comunitário*, Coimbra Editora, Coimbra.
- ATAÍDE, Augusto de (1970), «Elementos de Direito Administrativo da Economia», in *Ciência e Técnica Fiscal*, n.ºs 140-141, Agosto-Setembro, pp. 137 e ss, n.º 142, Outubro, pp. 25 e ss, n.º 143, Novembro, pp. 99 e ss.
- BAGWELL, Kyle/STAIGER, Robert (2002), *The Economics of the World Trading System*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- BERGLUND, Abraham (1935), «The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934», in *The American Economic Review*, vol. 25, n.º 3, September, pp. 411-425.
- BESLER, J. F./WILLIAMS, A. N. (1986), *Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law – The European Communities*, Sweet & Maxwell, London.
- BOBBIO, Norberto (1989), «Estado», in *Enciclopédia Einaudi*, vol. 14, Estado-Guerra, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, pp. 215-275.

- CAMPOS, Manuel Fontaine (2011), *O Controlo da Concessão de Ajudas Públicas na União Europeia e na Organização Mundial do Comércio*, Universidade Católica Portuguesa, Porto (policopiado).
- CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues da (2008), *O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional*, Coimbra Editora, Coimbra.
- DAM, Kenneth W. (2005), «Cordell Hull, the Reciprocal Trade Agreements Act, and the WTO», in PETERSMANN, Ernst-Ulrich (Ed.) (2005), pp. 83-96.
- EKELUND, Robert / HÉBERT, Robert (1997), *A History of Economic Theory and Method*, 4th Ed., McGraw-Hill International Editions, New York.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1989), *Tratado de Derecho Administrativo (Parte General: Conclusión)*, vol. II, 9.ª Ed., Tecnos, Madrid.
- FERREIRA, Eduardo Paz/ATANÁSIO, João (2004), *Textos do Comércio Internacional e do Desenvolvimento Económico*, Vol. I – Comércio Internacional, Almedina.
- HUDEC, Robert (1993), *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Butterworth Legal Publishers, Salem, New Hampshire.
- JACKSON, John H. (1999), *The World Trading System – Law and Policy of International Economic Relations*, The MIT Press, Cambridge, Mass..
- JAVELOT, Sylvie (1998), *La loyauté dans le commerce international*, Economica, Paris.
- KRUGMAN, Paul (1996), *Pop Internationalism*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- LAHAYE, Laura (2008), «Mercantilism», in DURLAUF, Steven/BLUME, Lawrence (Eds.) (2008), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, 2nd Ed., Palgrave Macmillan, (12/5/2008).
- LIST, Frédéric (Friedrich) (1857), *Système National d'Économie Politique*, 2.ª Ed., Capelle, Paris.
- MAGALHÃES, José Calvet de (1966), «História do pensamento económico em Portugal», in Boletim de Ciências Económicas – Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito, n.º IX (1965-1966), pp. 65-179.
- MARQUES, Alfredo (2006), *Economia da União Europeia*, Almedina, Coimbra.
- MILL, John Stuart (1866), *Principles of Political Economy with some of their applications to social philosophy*, Longmans, Green, Reader and Dyer, London.
- NUNES, A. J. Avelãs (1973), «Os sistemas económicos», in Boletim de Ciências Económicas – Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito, n.º XVI, 1973, pp. 75-174.

- (1974), «Os sistemas económicos», in *Boletim de Ciências Económicas – Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito*, n.º XVII, 1974, pp. 1-102.
- NYE, John (2008), «Corn Laws, free trade and protectionism», in DURLAUF, Steven/BLUME, Lawrence (Eds.) (2008), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, 2nd Ed., Palgrave Macmillan (16/5/2008).
- PARADA, Ramón (2000), *Derecho Administrativo – Parte general*, vol. I, 12.^a Ed., Marcial Pons, Madrid.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich (1991), *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law – International and Domestic Foreign Trade Law and Foreign Trade Policy in the United States, the European Community and Switzerland*, University Press Fribourg Switzerland, Fribourg.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes (2009), *Teoria de Integração e Políticas Comunitárias – Face aos Desafios da Globalização*, 4.^a Ed., Almedina, Coimbra.
- RANGEL, Paulo (2009), *O Estado do Estado – Ensaio de Política Constitucional sobre Justiça e Democracia*, Dom Quixote.
- RICARDO, David (1821), *On the Principles of Political Economy, and Taxation*, 3rd Ed., John Murray, London.
- SANTOS, António Carlos dos (2006) «A Nova Lei da Concorrência e o Regime dos Auxílios de Estado: algumas interrogações», in SOARES, António Goucha/MARQUES, Maria Manuel Leitão (2006), *Concorrência – Estudos*, Almedina, Coimbra.
- SANTOS, António Carlos dos/GONÇALVES, M.^a Eduarda/MARQUES, M.^a Manuel Leitão (2011), *Direito Económico*, 6.^a ed., Almedina, Coimbra.
- SCHEUING, Dieter Helmut (1974), *Les Aides Financières Publiques aux Entreprises Privées en Droit Français et Européen*, Berger-Levrault, Paris.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1954), *History of Economic Analysis*, Routledge, London, 1997.
- SMITH, Adam (1994), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Modern Library, New York.
- SOBRAL, Maria do Rosário/FERREIRA, João (1985), *Da Livre Concorrência à Defesa da Concorrência – História e Conceitos Base da Legislação de Defesa da Concorrência*, Porto Editora, Porto.
- TRIGGIANI, Ennio (1989), *Gli Aiuti Statali alle Imprese nel Diritto Internazionale e Comunitario*, Cacucci Editore, Bari.
- VINER, Jacob (1922a), «The Prevalence of Dumping in International Trade I», in *The Journal of Political Economy*, vol. 30, n.º 5, October, pp. 655-680.

- (1922b), «The Prevalence of Dumping in International Trade II», in *The Journal of Political Economy*, vol. 30, n.º 6, December, pp. 796-826.
 - (1922c), «Dumping as a Method of Competition in International Trade I», *The University Journal of Business*, vol. I, n.º 1, November, pp. 34-53.
 - (1923), *Dumping: A Problem in International Trade*, Reprints of Economic Classics, Augustus M. Kelley, New York, 1966.
 - (1926), «A Memorandum on Dumping», in *Dumping: A Problem in International Trade*, Reprints of Economic Classics, Augustus M. Kelley, New York, 1966, pp. 347-373.
 - (1930a), «English Theories of Foreign Trade Before Adam Smith», in *The Journal of Political Economy*, vol. 38, n.º 3, June, p. 249-301
 - (1930b), «English Theories of Foreign Trade Before Adam Smith (Concluded)», in *The Journal of Political Economy*, vol. 38, n.º 4, August, p. 404-457.
- ZIPPELIUS, Reinhold (1997), *Teoria Geral do Estado*, 3.ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Resumo: As ajudas públicas são uma constante das economias capitalistas. Mas é com o mercantilismo, a partir do século XVI, que as mesmas passam a ser usadas pelos Estados para manipular o comércio internacional, tendo suscitado reações contrárias (a atribuição de subvenções e a imposição de direitos aduaneiros) e, conseqüentemente, transformando as ajudas públicas numa questão supra-estatal. A regulamentação internacional das ajudas públicas surge, no século XIX, com os acordos de comércio livre, onde se procura impedir que medidas de “desarmamento” alfandegário sejam defraudadas pela concessão de subvenções.

Por outro lado, a corrente económica dominante no período anterior à II.ª Guerra Mundial conclui que a concessão de ajudas públicas de manipulação do comércio internacional prejudica sobretudo o Estado concedente e beneficia os Estados importadores, salvo quando as subvenções têm caráter predatório. As subvenções à exportação são ainda inúteis para as indústrias subvencionadas quando geram medidas de reação dos Estados afetados. Deste modo, as subvenções à exportação deveriam ser internacionalmente proibidas e deveria admitir-se a imposição de direitos de compensação pelos Estados afetados.

Deste modo, nas vésperas da adoção de instrumentos universais e regionais de regulamentação internacional das ajudas públicas, essa regulamentação era fundamentada por razões mercantilistas e pela ciência económica.

Palavras-chave: ajudas públicas; subvenções; mercantilismo; Adam Smith; livre cambismo; acordos de liberalização do comércio; Jacob Viner, Cordell Hull; fundamentos históricos.

Public aid to undertakings: historical foundations of their international regulation up to World War II

Abstract: Public aid always existed in capitalist economies. However, it is only from the sixteenth century that states, following mercantilist doctrines, started using subsidies to manipulate international trade, attracting counteracting reactions (award of grants and imposition of customs duties). Public aid thus became a supranational issue. The international regulation of subsidies started in nineteenth century's free trade agreements, which contained anti-subsidies clauses that sought to prevent customs liberalisation measures from being defrauded by the grant of subsidies.

On the other hand, according to the dominant streak of Economics before WWII, the granting of public aid intended to manipulate international trade is harmful for the economy of granting states and benefits the economy of importing states, except when predatory subsidies are at stake. Export subsidies are also useless for subsidized industries when they generate counteracting reactions from affected states. Thus, export subsidies should be banned internationally and the adoption of countervailing duties by the affected states should be allowed.

On the eve of the adoption of universal and regional international rules on public aid, those rules were justified for mercantilist motives and by Economics.

Keywords: state aid; subsidies; mercantilism; Adam Smith; doctrine of free trade; trade liberalization agreements; Jacob Viner; Cordell Hull; historical foundations.

Manuel Fontaine Campos

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto