

A EROSÃO DAS REGRAS COMERCIAIS INTERNACIONAIS

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

Paralelamente à elaboração da Carta de Havana, que se destinava a conformar um dos pilares institucionais da ordem económica internacional do pós-guerra, desenrolou-se, entre Abril e Outubro de 1947, uma negociação tarifária multilateral (prefigurando o tipo de negociações previsto na Carta), que culminou com a aprovação do texto de um acordo visando assegurar a efectivação das concessões pautais acordadas.

Para além da enumeração, na sua Parte I, do princípio da não discriminação (tratamento geral de nação mais favorecida) e da consagração do dispositivo que permitisse integrar as listas de concessões negociadas, o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) compreendia, numa Parte III, regras relativas à aplicação territorial, à organização periódica de negociações pautais, e ainda à execução do acordo, por intermédio da «acção colectiva das partes contratantes», à revisão e à acessão.

Finalmente, a Parte II foi constituída por um bloco de vinte e um artigos extraídos, por antecipação, do projecto da Carta de Havana, integrando importantes regras de conduta dos Estados em matéria de relações comerciais internacionais, ficando entendido que a respectiva aplicação se suspenderia assim que a Carta entrasse em vigor.

Ao assinarem em Genebra, em 30 de Outubro de 1947, a Acta Final da sessão então concluída da Comissão Preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego,

os representantes dos 23 países que haviam estado envolvidos nas negociações pautais deram a sua aprovação ao texto do Acordo Geral — apresentado como documento autónomo, independente dos resultados da Conferência — e estabeleceram os termos de um «protocolo de aplicação provisória», fórmula que vieram a utilizar para, na sequência de decisões tomadas individual e separadamente por cada governo, efectuarem a acessão ao GATT. Fora, aliás, previsto que a entrada em vigor do Acordo se concretizaria após o depósito de determinado número de instrumentos de aceitação.

Para os países que não haviam participado nas negociações pautais de 1947, a acessão ao GATT, que pressupunha a prévia realização de negociações tarifárias entre os respectivos governos e as partes contratantes, passou a depender do consentimento das mesmas partes contratantes. Foi o que se passou, entre muitos outros casos, com a acessão de Portugal, efectuada em 1962.

O carácter temporário ou provisório que, na intenção dos seus autores, marcou a concepção do Acordo Geral — bem visível, aliás, no dispositivo regulador da acessão mediante «instrumento de aceitação», fugindo às regras clássicas da aprovação parlamentar dos tratados — está na base de aspectos de ambiguidade que caracterizam o seu estatuto legal.

Simple acordo entre governos executado pelas partes contratantes actuando colectivamente, com o mero apoio de um secretário executivo, o GATT evoluiu em termos de se dotar dos atributos de uma organização internacional com vocação de permanência.

A Carta de Havana veio a ser assinada em Março de 1948, mas a sua entrada em vigor estava dependente, em termos semelhantes ao que se passou com os acordos institutivos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, da obtenção das necessárias ratificações parlamentares. Ora, tendo-se verificado a recusa do Congresso dos Estados Unidos em apreciar o documento — recusa a que não terá sido estranha a influência de posições ideológicas contrárias às perspectivas de dirigismo que se suspeitava envolverem determinados passos da Carta —, o projecto relativo à Organização Internacional do Comércio foi definitivamente posto de lado em 1951.

Principiou então a evolução do GATT no sentido da transformação em organização internacional: uma decisão das Partes Contratantes criou o Conselho de Representantes, o qual, composto por delegados das partes que solicitem tornar-se seus membros, se tornou no órgão executivo do GATT; uma outra decisão instituiu a figura do Director Geral, que, absorvendo as funções do Secretário Executivo, ampliou o seu campo de acção a aspectos como a promoção de iniciativas e o desempenho de missões de conciliação e persuasão e veio a assumir a administração do Secretariado — corpo de funcionários que o Acordo Geral também não previra, e que tomou forma por desenvolvimento empírico.

Importantes órgãos subsidiários foram sendo instituídos, desde os Comitês para o exame de questões determinadas — uns permanentes, como é o caso dos que se ocupam das restrições de balança de pagamentos e do comércio e desenvolvimento, outros não, como os que se debruçam sobre as específicas negociações comerciais —, aos grupos de trabalho incumbidos de missões definidas pelo Conselho e aos painéis de peritos ocupados com a resolução de conflitos entre as partes contratantes. Um órgão que assumiu posição de grande influência é o Grupo Consultivo dos 18 (no qual estão representados os países industrializados, os países em vias de desenvolvimento e as economias de direcção central), incumbido do exame das questões fundamentais de política comercial, sobre que dirige sugestões ao Conselho.

Sobrevivendo ao malogro do projecto da Organização Internacional do Comércio, o GATT, concluído como simples acordo entre governos executado por via da acção colectiva das partes contratantes, veio, assim, a consolidar-se como instituição autónoma, recebendo o tratamento «de facto» de agência especializada nas relações com as Nações Unidas.

Constituindo o GATT o quadro legal por que se regem as relações comerciais internacionais, é sua pedra angular o princípio da não discriminação, consagrado no Acordo sob a epígrafe «Tratamento geral da nação mais favorecida»: refere-se no artigo I que «qualquer vantagem concedida por uma parte contratante a um produto originário de outro país será imediata e incondi-

cionalmente extensiva a todos os produtos similares originários dos territórios de qualquer outra parte contratante».

Esta regra comporta excepções, previstas na própria versão original do Acordo Geral, traduzidas na permissão do estabelecimento de uniões aduaneiras e zonas de livre câmbio, desde que se verifiquem determinadas condições enunciadas no artigo XXIV: não resultar agravada a protecção tarifária em relação às partes contratantes exteriores e processar-se a eliminação das tarifas no essencial das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união aduaneira ou zona de comércio livre.

Outra regra do GATT é a proibição das restrições quantitativas como meio geral de protecção (implicando a aceitação das tarifas aduaneiras como única forma de protecção permitida, e ainda assim em contexto de redução progressiva por via de negociações tarifárias multilaterais): mas esta regra comporta importantes excepções, como as relativas à importação de produtos agrícolas, à salvaguarda do equilíbrio da balança de pagamentos, ao auxílio do Estado em favor do desenvolvimento económico.

Em matéria de tributação interna o GATT consagra o princípio do «tratamento nacional», traduzido na aplicação aos produtos importados dos impostos que afectam a venda ou utilização dos produtos no mercado interno por forma a não resultar protegida a produção nacional.

Um outro princípio afirmado pelo GATT é o da reciprocidade das concessões, referido no preâmbulo do Acordo Geral e retomado no artigo XXVIII bis, ao fazer referência às negociações tarifárias em base de mútuas vantagens.

Para além das excepções que o próprio texto do Acordo Geral, na redacção primitiva, comportava às regras de conduta enunciadas, e que, já em si, reflectem uma imagem de flexibilidade, importa atentar na forma como o quadro legal assim definido à partida tem sido objecto de modificações.

Ora, consagrando o GATT, no seu artigo XXX, um mecanismo formal de emenda, o qual supõe quanto às alterações de disposições da Parte I a unanimidade das Partes Contratantes, e quanto às das restantes disposições a sua aceitação por dois terços das Partes Contratantes, tal mecanismo só foi accionado em raros momentos, como sucedeu quando se tratou de consa-

grar a emenda relativa à adoção da Parte IV do GATT, incluindo uma disposição acerca da aceitação, pelas partes contratantes desenvolvidas, da não reciprocidade nos compromissos tomados por elas relativos à redução dos obstáculos ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas.

Em face de dificuldades de se produzirem os consensos necessários à aprovação de emendas formais, as alterações ao quadro legal do GATT ocorrem com base em outros métodos, que têm sido apresentados como reflectindo o informalismo ou a visão pragmática do GATT.

Uma das modalidades utilizadas traduz-se na conclusão de acordos concebidos como instrumentos legais separados e que passam a coexistir com o Acordo Geral, sem no entanto se definir uma relação explícita com este. Tais acordos, que são, em regra, celebrados no contexto das grandes negociações comerciais internacionais que constituem missão central do GATT, representam umas vezes lógico desenvolvimento do dispositivo normativo do Acordo Geral (é o caso do Código anti-dumping, negociado no Kennedy Round e subsequentemente revisto no âmbito do Tóquio Round, ou dos acordos sobre subsídios e direitos compensadores, valor aduaneiro e licenças de importação, adoptados quando desta última série de negociações); outras vezes introduzem inovações não reconduzíveis à base substantiva do Acordo Geral (é o que se passa com os acordos sobre encomendas governamentais e barreiras técnicas ao comércio); outras ainda contêm derrogações das próprias regras do GATT, praticadas a coberto da invocação do seu carácter temporário (como acontece com o Acordo Relativo ao Comércio Internacional de Têxteis, também conhecido como Acordo Multifibras, cujas disposições radicalmente se apartam do princípio da não discriminação).

Para além da prática dos acordos separados, em que participa um número variável e limitado de partes contratantes do GATT, uma outra forma de tornear as dificuldades de aplicação do mecanismo da emenda formal reside na adoção de decisões das partes contratantes, como aconteceu em Novembro de 1979 com a Decisão sobre tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação total dos países em vias de desenvolvimento, a qual, através da «cláusula de habilitação» («enabling

clause»), veio conferir base legal permanente às preferências em favor dos países em vias de desenvolvimento, em clara derrogação do disposto no artigo I do GATT.

Por outro lado, o recurso à dispensa prevista no n.º 5 do artigo XXV do Acordo Geral (em circunstâncias excepcionais, por maioria de dois terços dos votos emitidos representando mais de metade das partes contratantes, podem estas dispensar uma parte contratante de uma das obrigações que lhes são impostas pelo acordo) pode ser utilizado em substituição de uma emenda formal.

É visível em todo este contexto movediço de processos conducentes à modificação do quadro legal do GATT a tendência para uma crescente tolerância em relação a desvios ao rigor da aplicação de regras que já de si apresentam contornos imprecisamente definidos. Tem sido notada a aceitação da criação de blocos de integração comercial que não reúnem os requisitos exigidos no artigo XXIV. E propende a generalizar-se a adopção por parte dos Estados de comportamentos que, evitando o recurso à cláusula de salvaguarda inscrita no artigo XIX do Acordo Geral (instituinto um mecanismo complexo e controverso de tomada de medidas de protecção em face de sério prejuízo causado pelas importações à produção interna), representam a incursão na chamada «grey area» — por tomada de medidas «ad hoc» do tipo da introdução de sobretaxas ou depósitos prévios na importação, restrições «voluntárias» de exportação para protecção de sectores sensíveis, etc. —, traduzindo-se, afinal, no esbatimento dos compromissos internacionais e na quebra do consenso em que assentara o sistema de regras do GATT.

Alastra, assim, a zona de contornos difusos em que, se se operam desvios em relação ao quadro legal do GATT, procura evitar reconhecer-se que se está em presença de aberta violação das respectivas regras.

Há, todavia, limites para esta tolerância, que em geral se associa ao apregoado pragmatismo do GATT. E bem se compreende a preocupação, expressa no relatório Leutwiler de 1985, de restabelecer em contexto renovado o sistema de regras comerciais internacionais, pondo termo às políticas prosseguidas em termos incompatíveis com a letra e o espírito do Acordo Geral e

promovendo a efectiva aplicação e a melhoria dos «Códigos» que procuram regular as restrições não tarifárias ao comércio internacional. É de notar que tais Códigos não se tornam parte substantiva do próprio Acordo Geral, antes permanecem como instrumentos separados a que cada uma das Partes Contratantes é livre de dar ou recusar a sua adesão, o que reduz consideravelmente o seu impacto: por exemplo, a esmagadora maioria dos países em vias de desenvolvimento evitou subscrever os acordos deste tipo dimanados do Tóquio Round.

Os temas aqui abordados constituem pontos centrais do novo ciclo de negociações comerciais em que as partes contratantes do GATT se encontram envolvidas: o Uruguai Round, lançado em Setembro de 1986 com a Declaração de Punta del Este, e cuja conclusão foi prevista para 1990.

Ocupando-se da redução das tarifas e de eliminação de restrições quantitativas e outras barreiras não tarifárias ao comércio, o Uruguai Round debruça-se ainda sobre pontos específicos como a integração do sector dos produtos têxteis nas regras do GATT, a disciplina do recurso a subsídios no campo da agricultura, a busca de um acordo compreensivo quanto a medidas de salvaguarda com base nos princípios do GATT.

Para além das dificuldades que se inferem das posições de política económica assumidas pelos principais países ou blocos de países presentes nas negociações (basta lembrar as querelas entre os Estados Unidos e a CEE em torno dos respectivos regimes de protecção agrícola e a animosidade crescente quanto à penetração comercial do Japão nos outros mercados do mundo industrializado), há que contar com as interpretações dadas pelos diversos intervenientes ao sentido das medidas de carácter restritivo de que se têm rodeado, em contexto de ambiguidade que lhes torna possível afirmar tratar-se de medidas exteriores ao GATT e, afinal, não incompatíveis com este.

De todas as matérias constantes do regime jurídico do comércio internacional, é sem dúvida a do relacionamento entre os países industrializados e os países em vias de desenvolvimento a que deu azo a mais profundas alterações do quadro jurídico definido na segunda metade dos anos 40.

Na versão primitiva do Acordo Geral, só no art. XVIII, epígrafado «Auxílio do Estado em favor do desenvolvimento económico», se comportava o reconhecimento da necessidade de se preverem «facilidades adicionais», em termos de medidas de protecção, em relação às partes contratantes «cuja economia não pode assegurar à população senão um fraco nível de vida e se encontra nos primeiros estádios do seu desenvolvimento».

Foi preciso esperar pela primeira reunião da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em 1964, para se consagrar a emenda ao Acordo Geral Traduzida no aditamento da Parte IV, intitulada «Comércio e Desenvolvimento», a qual introduziu a revisão do princípio do carácter recíproco das concessões, ao estabelecer que «as partes contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade pelos compromissos tomados por elas nas negociações comerciais quanto à redução ou remoção de direitos aduaneiros e de outros obstáculos ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas» (artigo XXXVI, n.º 8).

Ainda assim, foi necessário recorrer à dispensa, prevista no n.º 5 do artigo XXV, para se legalizar a adopção, em 1971, do sistema de preferências generalizadas em favor dos países em vias de desenvolvimento; e só em 1979 foi conferida, através da decisão das Partes Contratantes já atrás mencionada (que fez parte do acervo de acordos do Tóquio Round), base legal permanente à outorga de tais preferências.

Aquela decisão, ao afirmar que «não obstante o disposto no artigo I do Acordo Geral, as partes contratantes podem conceder tratamento diferenciado e mais favorável a países em vias de desenvolvimento sem conceder tal tratamento a outras partes contratantes» (a par da inclusão da expectativa de que estes países, com o progressivo desenvolvimento das suas economias, venham a participar mais plenamente no quadro dos direitos e obrigações previstos no GATT), veio, assim, consagrar uma importantíssima excepção ao princípio do tratamento geral de nação mais favorecida; mas a forma como esta excepção foi introduzida, através de tomada de posição das partes contratantes e não do recurso ao processo de *emenda formal* do Acordo, é já de si reveladora da flexibilidade do dispositivo normativo que pre-

sentemente enquadra o sistema de relações comerciais internacionais.

De tudo o que fica referido, parece de concluir que a «adaptabilidade» do GATT, em certa medida imputável à feição provisória que marcou a gestação deste instrumento jurídico, se se mostrou útil para acomodar as exigências de acatamento das normas de conduta internacionalmente assumidas às posições decorrentes da afirmação dos interesses nacionais, teve também a implicação de suscitar uma excessiva permissividade dos comportamentos, concorrendo para a erosão do consenso quanto à observância das regras existentes.

Neste campo, mais do que talvez em qualquer outro, torna-se particularmente saliente o carácter fugidio e deslizante das regras do direito internacional económico e a fragilidade da teia de compromissos sobre que assenta a cooperação económica internacional do nosso tempo.