

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
NA ESTRUTURA DA ORDEM ECONÓMICA
INTERNACIONAL (*)

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

1. Na evolução das organizações económicas internacionais de vocação mundial ao longo do último quarto de século observa-se o declínio da influência das instituições de Bretton Woods — em particular do Fundo Monetário Internacional —, em contraste com a ampliação e a consolidação do sistema do GATT.

Procurando conjugar o objectivo de multilateralização e liberalização do comércio com a promoção do crescimento e do emprego no interior dos países, o Fundo Monetário Internacional foi promotor e guardião do regime mundial de estabilidade de câmbios no período que antecedeu a suspensão da convertibilidade do dólar, dele dimanando esquemas de financiamento dos desequilíbrios de pagamentos em termos de lhe assegurar ingerência nas políticas económicas internas dos países destinatários dos seus auxílios.

A partir do desaparecimento do regime de paridades ajustáveis (1973), tornou-se visível a perda de influência do Fundo

(*) Comunicação apresentada em 13 de Maio de 1997 na Conferência «The World Trade Organization and Conflict Resolution», promovida pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e pelo Grupo de Ciências Jurídico-Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Monetário Internacional em relação a política cambial e à política macroeconómica dos países industrializados.

A revisão do acordo instituidor do FMI, introduzida pela 2.^a Emenda, pôs termo ao sistema de paridades, limitando-se a consagrar a notificação por parte de cada país do regime cambial que pretenda adoptar.

Por outro lado, a expansão dos mercados internacionais de capitais tornou, em larga medida, dispensável a utilização ampla dos recursos do Fundo para fazer face ao financiamento dos desequilíbrios externos.

Ao mesmo tempo que diminuía a eficácia da missão do FMI no domínio das relações monetárias, a preocupação de instituir novas formas de regulação do sistema monetário internacional era posta em surdina e cedia perante a assunção de projectos, como o da União Económica e Monetária europeia, cujo centro de gravidade se situava fora do campo de acção das instituições de âmbito mundial.

A relevância do Fundo como organização monetária declinou, tendendo o perfil da instituição a aproximar-se do de uma “agência de desenvolvimento”, pela ênfase dada ao apoio às balanças de pagamentos dos países não industrializados, num quadro de expansão de facilidades de ajustamento estrutural em que se intensificou a colaboração entre as duas instituições de Bretton Woods.

A acção do Fundo projectou-se nas crises de endividamento externo de países menos desenvolvidos e na recuperação estrutural das economias centralizadas; mas a perspectiva de vir a regular um sistema monetário internacional reconstruído continua distante, não se tendo avançado em soluções como a do estabelecimento de zonas-alvo (“target zones”) para as principais moedas, a marcar um estádio intermédio entre os câmbios fixos da fórmula inicial de Bretton Woods e a livre flexibilidade cambial praticada desde os anos 70.

No caso do Banco Mundial, não se tornou perceptível uma tão marcada perda de influência como a que atingiu o FMI; mas a verdade é que aquela instituição, pese embora a sua indiscutível utilidade na concretização de iniciativas de financiamento do desenvolvimento, esteve sempre confinada a um papel relativamente modesto.

Vocacionado para o apoio a projectos individualizados e não para abordar, em plano de regulação geral, questões como as atinentes aos fluxos de capitais a longo prazo ou a reestruturação das dívidas externas, o Banco Mundial manteve, com alterações menores, a linha de actuação algo discreta definida no passado.

2. O GATT foi concebido como um acordo comercial temporário, no pressuposto de que a proposta Organização Internacional do Comércio seria rapidamente estabelecida. Mas, tendo o Congresso dos Estados Unidos recusado a ratificação da Carta de Havana de 1948, que se destinava a criar aquela instituição internacional, o GATT permaneceu em actividade ao longo das décadas que se seguiram, desenvolvendo gradualmente a sua estrutura organizativa.

Quer o Fundo, quer o GATT incorporavam um código de conduta, aplicável respectivamente às relações monetárias e às relações comerciais internacionais.

Mas, em contraste com o FMI e o Banco Mundial, estabelecidos com estruturas institucionais formais, o GATT surgiu como o quadro provisório regulador da liberalização do comércio internacional em base multilateral e não discriminatória.

Desprovido, à partida, de base institucional, o GATT passou por profunda transformação: esta deu-se no sentido da extensão do seu campo de acção a domínios antes não abrangidos — desde os serviços e a propriedade intelectual até à específica regulação do comércio de produtos agrícolas e à supressão gradual do regime especial dos têxteis — e, cumulativamente, da criação de um estatuto institucional e processual para enquadrar as regras substantivas do acordo revisto e ampliado, através da aprovação do diploma relativo à Organização Mundial do Comércio.

A insatisfação experimentada pelos países menos desenvolvidos em face da aplicação dos princípios do GATT — não discriminação, reciprocidade — levava à ascensão da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento) e à proposta, nos anos 60, da Nova Ordem Económica Internacional. Mas este movimento, que à partida denotava clivagens ideológicas profundas, acabou por se desfazer nos anos 80, com ênfase para os efeitos da queda do comunismo e, com ela, dos sistemas de direc-

ção central das economias: generalizada a ideologia do mercado, globalizados os fluxos comerciais e financeiros à escala mundial, os países em vias de desenvolvimento (revelando, eles próprios, diferenças crescentes entre si, em termos de perder sentido o conceito de “terceiro mundo” como bloco homogêneo) incorporaram-se gradualmente no sistema do GATT.

Embora possa ainda vir a alargar-se a arquitectura institucional do sistema económico internacional — tendo sido sugeridas, como áreas onde seria possível criar novas organizações económicas de vocação mundial, os mercados financeiros internacionais, o investimento directo internacional e as empresas multinacionais, a protecção do ambiente, as migrações internacionais —, o certo é que ficou completa a trilogia clássica das organizações internacionais de âmbito mundial, mercê da paridade institucional alcançada pelo GATT com as estruturas de Bretton Woods.

3. Característica saliente da recente evolução das instituições económicas internacionais de âmbito mundial é, assim, a de, numa altura em que, posta a ênfase na “privatização do desenvolvimento”, tende a reduzir-se o escopo da actuação do Banco Mundial, e havendo-se suscitado o declínio do poder de que o Fundo Monetário Internacional estava formalmente investido no âmbito da ordem económica internacional, se verificar o reforço do GATT, através da consolidação institucional na Organização Mundial do Comércio e da extensão das suas regras a campos que largamente ultrapassam o comércio internacional das mercadorias.

Embora a Declaração Ministerial que fixou a agenda do Uruguay Round não abrangesse a criação formal de uma instituição internacional, foi decidido no decurso das negociações o estabelecimento de uma Organização Mundial do Comércio, proporcionando o enquadramento institucional dos acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias (o GATT-1994, que se baseia no GATT-1947, modificado por acordos negociados no Uruguay Round, incluindo os relativos à agricultura e ao regime dos têxteis), sobre o comércio de serviços (GATS), e sobre os aspectos da propriedade intelectual relacionados com o comércio (TRIPS), e comportando ainda sistemas de regras sobre resolução de litígios e sobre a revisão das políticas comerciais.

O acordo que cria a Organização Mundial do Comércio, em si mesmo, apenas dispõe sobre aspectos de enquadramento institucional. Nesta perspectiva, já foi qualificado de “minimalista”, em confronto com a ambiciosa e densa estrutura normativa da Carta de Havana de 1948. Mas daquele acordo fazem parte integrante, como anexos, os instrumentos jurídicos que materializam as obrigações específicas assumidas pelos membros da organização na sequência do Uruguay Round, incluindo o Memorando de entendimento sobre as regras e processos que regem a resolução de litígios, o qual traduz importante progresso em relação ao regime que nesta matéria decorria da regulamentação clássica do GATT.

4. A principal diferença entre o mecanismo consagrado no plano do GATT-1947 e o que foi definido no âmbito da OMC reside em que as partes num conflito deixam de poder bloquear a adoção do relatório do painel incumbido da análise do caso.

Criado um painel de peritos na sequência de pedido formulado pela parte queixosa, e apresentadas as conclusões da análise por aquele efectuada ao Órgão de Resolução de Litígios (ORL), o relatório do painel será adoptado, a menos que este órgão decida, por consenso, no sentido da sua rejeição.

A notificação formal por uma das partes da decisão de recorrer, no que respeita às questões de direito referidas no relatório do painel e às interpretações jurídicas aí desenvolvidas, obsta à adopção do relatório do painel. Mas o relatório do órgão incumbido de apreciar os recursos (Órgão de Recurso) será também adoptado, salvo se o ORL, por consenso, decidir rejeitá-lo.

Assim, quer o relatório do painel (no caso de do mesmo não ter sido interposto recurso), quer o do Órgão de Recurso só serão adoptados se existir consenso na reunião do Órgão de Resolução de Litígios no sentido da sua rejeição.

Sendo o ORL, que não é mais do que o próprio Conselho Geral da OMC investido na função de resolução de litígios, composto por representantes de todos os Estados-membros da Organização, a exigência de que exista um consenso contra a adopção de relatórios dos painéis ou do Órgão de Recurso — regra do “consenso negativo” — torna altamente improvável que seja bloqueada

a adopção dos relatórios, o que, sem dúvida, vem em reforço da eficácia do mecanismo de resolução de litígios no âmbito da OMC.

A adopção do relatório do painel — ou quando for caso disso, do Órgão de Recurso, o qual tem poderes para confirmar, alterar ou revogar as conclusões jurídicas do painel — leva a que, caso o Membro em causa não diligencie no sentido de assegurar a conformidade com o acordo em análise da medida considerada incompatível com este, se procure chegar a um entendimento quanto a uma compensação satisfatória. Faltando este, a parte queixosa poderá solicitar autorização ao Órgão de Resolução de Litígios para suspender a aplicação, em relação ao Membro em causa, das concessões ou outras obrigações previstas no acordo em questão.

Está previsto um escalonamento das suspensões: estas deverão, em primeira linha, verificar-se no mesmo sector em que tiver ocorrido a violação; mas, se tal for necessário, poderão operar noutros sectores abrangidos pelo mesmo acordo ou, até, em acordos diferentes.

5. Admitida a renovada eficácia da fórmula jurídica do mecanismo de resolução de conflitos, em razão do virtual automatismo que passou a caracterizar o sistema, com eliminação do direito de veto da parte acusada de violação dos acordos, há que atentar, no entanto, nos condicionamentos políticos susceptíveis de dificultar a sua aplicação.

Avulta aqui a diferença de poder económico entre os membros da OMC, podendo questionar-se a capacidade real dos pequenos países de aplicarem a suspensão de concessões em relação a membros de grande dimensão, como os Estados Unidos ou as Comunidades Europeias.

O fortalecimento do mecanismo multilateral de resolução de conflitos, agora cobrindo um campo muito mais amplo do que o do GATT-1947, constitui, sem dúvida, uma evolução positiva no sentido da redução do recurso, por parte dos países membros, a acções retaliatórias multilaterais.

Mas, diferentemente do que se passa num sistema de integração como é o caso da Comunidade Europeia, em que o incumprimento dos Estados pode levar a uma específica acção intentada junto de um Tribunal supranacional, e se espera que os Estados

declarados em falta se conformem com as decisões desse órgão jurisdicional, o mecanismo de resolução de conflitos no quadro da instituição de vocação mundial sucessora do GATT continua a reger-se por regras, de bem mais fruste alcance, de direito internacional económico.

O problema da compatibilidade com as normas da OMC, incluindo as relativas ao mecanismo de resolução de litígios, das disposições das leis internas dos Estados permitindo a adopção unilateral de medidas de retorsão em relação a práticas comerciais de outros países mantem, assim, a sua actualidade.

O exemplo mais comumente referido é o da Secção 301 do US Trade Act de 1974, à qual foi acrescentado, em 1988, o procedimento da “Super 301”, em cujo âmbito a acção retaliatória tem como pressuposto o reconhecimento de “unfair trading practices” por parte do país visado.

Embora, segundo algumas opiniões, a “estrutura básica” da Secção 301 não se mostre necessariamente incompatível com os resultados do Uruguay Round, têm sido apresentadas propostas no sentido da modificação das disposições norte-americanas sobre as práticas comerciais de outros países, na linha da observância do n.º 4 do artigo XVI do Acordo que cria a Organização Mundial do Comércio, onde se dispõe que “cada Estado-membro assegurará a conformidade das suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas com as suas obrigações, tal como enunciadas nos acordos que figuram em anexo”.

E a estes aspectos, que condicionam a credibilidade do novo mecanismo de resolução de litígios estabelecido no quadro da OMC, acrescem os problemas recentemente suscitados pelo emergência da disputa entre a União Europeia e os Estados Unidos a propósito da aprovação por este país da lei Helms-Burton, que previu a aplicação de sanções a empresas estrangeiras envolvidas em determinado tipo de relações comerciais com Cuba.

6. No que respeita a Portugal, o imperativo de conformidade das disposições do ordenamento jurídico nacional com as obrigações enunciadas nos acordos anexos ao que institui a OMC já se traduziu na expressa revogação de uma norma publicada posteriormente à entrada em vigor de um daqueles acordos. Trata-se, em

concreto, do Acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (TRIPS), o qual, em conjunto com os demais acordos que consagram os resultados das negociações do Uruguay Round, foi ratificado por Decreto do Presidente da República, na sequência da aprovação pelo órgão parlamentar português, em 22 de Dezembro de 1994.

Um preceito do novo Código da Propriedade Industrial, publicado em Janeiro de 1995, mantinha, em relação às patentes que já tivessem sido concedidas à data da entrada em vigor do acordo TRIPS, o período de duração mais curto consagrado na legislação portuguesa anteriormente à vigência desse acordo.

Por se ter considerado que esse preceito da lei interna portuguesa sobre o regime transitório da protecção oferecida pelas patentes se mostrava oposto à interpretação dada ao acordo TRIPS quanto aos compromissos deste decorrentes, o Governo português procedeu, em Agosto de 1996, à sua expressa revogação.

O reconhecimento, na Constituição portuguesa, do primado do direito internacional sobre o ordenamento jurídico português — a nível de leis ordinárias —, na medida em que naquela se estabelece que as normas das convenções internacionais vigoram na ordem jurídica interna enquanto vincularem internacionalmente o Estado português, facilitou, sem dúvida, a solução que foi dada à incompatibilidade detectada. O entendimento que resulta dessa norma constitucional (a do n.º 2 do artigo 8.º) é o de que Portugal não pode adoptar validamente direito interno contrário ao decorrente de convenções internacionais, enquanto não se tiver desvinculado formalmente destas últimas.

Mas na revogação do preceito atrás referido do Código da Propriedade Industrial português terá também influído a preocupação de evitar que se suscitasse uma confrontação no âmbito do mecanismo de resolução de litígios da Organização Mundial do Comércio. O curioso é que, em lugar de ter admitido frontalmente que o preceito visado infringia as regras do acordo TRIPS, o Governo português tenha invocado, por forma algo ambígua, a interpretação prevalecente nas instâncias internacionais sobre os compromissos resultantes desse acordo...

Mas, mesmo a admitir-se que, como sucedeu no caso português que fica referido, os Membros da OMC se mostrem dispostos

a acolher, no respectivo ordenamento interno, as regras reguladoras do sistema renovado do GATT, subsiste a questão da sua efectiva vinculação às determinações adoptadas pelo Órgão de Resolução de Litígios. A tais determinações falta, com efeito, a força vinculativa que os países tendem a reconhecer às normas das convenções internacionais.

Não existindo um mecanismo coercitivo para aplicação das conclusões dos painéis ou do Órgão de Recurso, pode continuar a pôr-se em dúvida o poder real da instituição incumbida de regular a liberalização do comércio à escala mundial quanto à implementação das decisões dimanadas do seu Órgão de Resolução de Conflitos.

Lisboa, Maio de 1997