

Nº 30

**Antecedentes
da atual Rodada
Uruguai**

Lia Valls Pereira

Mai de 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO INTERNA

ANTECEDENTES DA ATUAL RODADA URUGUAI

LIA VALLS PEREIRA

MAIO/1990

Este texto representa o primeiro relatório preliminar de um projeto para a Fundação Banco do Brasil sobre a Rodada Uruguai.

Resumo

Sob a égide do GATT - Acordo Geral de tarifas e Comércio - foi iniciada, em 1986, a Rodada Uruguai que tem o seu término previsto para dezembro de 1990.

Temas de crucial importância para a regulação do comércio mundial, assim como novas áreas antes não são cobertas pelo GATT - serviços, direitos de propriedade intelectual e investimentos - estão sendo alvo de negociações na atual Rodada Uruguai. Os resultados dessas negociações tem implicações imediatas na definição da própria política de comércio exterior brasileira.

O texto visa fornecer subsídios para a compreensão da importância da atual Rodada. São analisados aspectos relativos à criação do GATT e a evolução das Rodadas de Negociações já realizadas.

Em seguida, são destacados alguns princípios básicos do GATT, que tem sido motivo de debate entre os países-membros: a incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida; o conceito de reciprocidade; e tratamento diferencial e mais favorecido para os países em desenvolvimento.

Finalmente, argumenta-se que o debate em relação aos princípios básicos mencionados refletem, em certa medida, duas posições distintas em relação ao próprio papel do GATT.

Í N D Í C E

	Pág.
INTRODUÇÃO	01
1. BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DO GATT	03
1.1. <u>Criação e Estrutura Básica do GATT</u>	03
1.2. <u>Evolução das Rodadas de Negociações no GATT</u>	09
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUMAS QUESTÕES BÁSICAS NO GATT	17
2.1. <u>A Incondicionalidade da Cláusula de Nação mais Favorecida</u>	17
2.2. O Conceito de Reciprocidade	21
2.3. <u>Tratamento Diferencial e mais Favorável para os Países em Desenvolvimento</u>	24
3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS	29

INTRODUÇÃO

A Declaração de Punta del Este, em 1986, deu início a oitava Rodada de Negociações - Rodada Uruguai - no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

A Rodada Uruguai é fundamental para a ordenação do atual comércio mundial por diversas razões.

Primeira, pela abrangência dos temas que estão sendo negociados. Discute-se, pela primeira vez, a questão agrícola e estão em pauta novos temas que não são regidos pelo GATT, como comércio de serviços e medidas de investimentos e de direitos de propriedade intelectual quando relacionadas ao comércio.

Segunda, desde o final da década de setenta, os países desenvolvidos intensificaram a introdução de barreiras comerciais que ferem as regras do GATT, como os acordos voluntários de restrição às exportações. Neste sentido, a Rodada Uruguai significa um espaço de negociação para a eliminação e redução destas barreiras.

Terceira, a crescente não observância dos princípios do GATT, por diversos países, tem suscitado questão quanto à adequação destes princípios ao atual estágio do comércio mundial. Logo, a Rodada Uruguai reflete o debate sobre a própria possibilidade de continuação do GATT, nos moldes em que foi criado.

Quarta, a participação dos países em desenvolvimento na Rodada Uruguai suscita duas questões. Uma se refere a proposta dos países desenvolvidos em diferenciar o grau de concessão que deve ser exigido dos países do Terceiro Mundo, dado os seus

diferentes graus de desenvolvimento. E, a segunda se refere aos desafios colocados para os países em desenvolvimento na formulação de suas posições negociadoras, uma vez que o status de "em desenvolvimento" não é mais necessariamente um aglutinador dos interesses destes países.

A análise dos diversos pontos acima na atual Rodada Uruguai requer, entretanto, uma compreensão do significado do GATT no longo de tempo.

O objetivo deste texto é o de analisar o momento de criação do GATT e das principais regras e princípios que o compõem. Inicialmente será apresentado um breve histórico sobre a criação e evolução do GATT. Na segunda seção, são privilegiados alguns temas que tem suscitado amplo debate, como a incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida; a cláusula de reciprocidade e o tratamento diferencial e mais favorável para países em desenvolvimento. Na terceira seção, são apresentadas algumas considerações sobre os temas descritos na primeira e segunda seção.

1. BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DO GATT

1.1 - Criação e Estrutura Básica do GATT

Ao final da II Grande Guerra, intensificou-se nos Estados Unidos a concepção que a paz mundial requeria uma cooperação econômica e financeira internacional (Rego Barros, 1987). Desta forma, realiza-se em Bretton Woods, em 1944, uma conferência que cria o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Igualmente, é proposta a criação de uma organização internacional do comércio - International Trade Organization (ITO) - que regularia as relações comerciais entre os países.

A criação da ITO era defendida, em especial, pelos negociadores norte-americanos e ingleses e visava a formação de uma ordem comercial com base em princípios liberais e multilaterais.

Argumenta-se que esta opção era fruto da experiência desastrosa da década de trinta, onde a proliferação de elevações tarifárias e restrições quantitativas teriam comprometido a expansão do comércio mundial. Logo, tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido haveria um consenso das lideranças políticas quanto à necessidade do estabelecimento de uma ordem liberal. (Finger 1986).

Entretanto, como descreve Snape (1986), este consenso era derivado não tanto de cálculos econômicos, em que são destacadas

as vantagens advindas do livre-comércio, mas sim de motivações políticas e estratégicas.

Snape (1986) exemplifica esta proposição através da própria postura do principal negociador inglês - John Maynard Keynes. Embora Keynes fosse um ardoroso defensor do multilateralismo monetário, através da criação de uma moeda única para a realização das transações internacionais, era relativamente cético quanto aos benefícios de uma total liberalização do comércio. Assim sendo, a defesa de Keynes do liberalismo era pautada mais apreciação dos aspectos negativos sobre a ordem econômica mundial, caso prevalecessem conflitos advindos de práticas discriminatórias e acordos bilaterais do que na valoração de seus efeitos benéficos sobre os países. O liberalismo seria o "mal menor" dentro deste contexto. Adicionalmente, Keynes temia as repercussões sobre o nível de emprego na Inglaterra, caso fossem liberadas as importações, num momento em que a economia inglesa estava totalmente desestruturada. Logo, segundo Finger (1986), a hegemonia política e econômica dos Estados Unidos foi determinante para a obtenção do apoio dos países aliados nas negociações referentes à regulação do comércio mundial.

O papel preponderante dos Estados Unidos nestas negociações conduz à indagação dos valores básicos que moldavam a postura dos negociadores norte-americanos. Winham (1986) distingue entre interesses, que são motivados por fatores objetivos, e valores que refletem os princípios políticos e organizacionais de uma sociedade. Do ponto de vista de interesse imediato, pode-se dizer que a tensão decorrente das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética foi um fator que estimulou a po-

sição norte-americana na defesa do liberalismo comercial. A estratégia de consolidar os laços comerciais entre os parceiros aliados e, portanto, reforçar o crescimento econômico das economias de mercado pode ser entendida como um mecanismo de reforço contra o possível avanço soviético para novas áreas de influência.

Quanto aos valores, Winham (1986) distingue três, que teriam sido importantes, quando da formação do GATT.

O primeiro se refere às relações entre o governo e a economia. Historicamente a sociedade norte-americana tenderia a suspeitar da interferência direta do governo no mercado e o crescimento econômico seria visualizado como um fator atenuador de conflitos políticos. Desta forma, no comércio internacional deveriam igualmente ser restringidas e/ou eliminadas práticas intervencionistas governamentais.

O segundo valor se refere à eleição do princípio do multilateralismo no comércio mundial. Isto pode ser, explicado em parte, pela própria forma de inserção dos Estados Unidos no cenário político e econômico mundial. Enquanto os países europeus tinham uma longa história de formação de laços preferenciais, por exemplo com as colônias ou entre si, a própria consolidação do papel líder dos Estados Unidos requereria, teoricamente, a multilateralização das suas relações políticas e comerciais.

O terceiro valor se refere aos meios para a implementação do processo de liberalização. Os negociadores norte-americanos privilegiavam a definição de um código sobre direito comerci

al internacional, onde os direitos e deveres dos países fossem claramente estabelecidos. Tal estrutura, entretanto, não era aceita pelos países europeus que desejavam manter um maior poder discricionário na condução de suas políticas comerciais.

Em suma, os três valores apontavam para a formação de um conjunto de regras que viabilizaria a ordenação do comércio mundial em bases multilaterais e liberais e, onde, práticas restritivas e discriminatórias estariam ausentes.

Entretanto, a tentativa de criar uma organização mundial do comércio - ITO - falhou (*). Em sua ausência, o GATT passou a ocupar este espaço.

Destaca-se, não obstante, algumas características básicas do campo de abrangência do GATT, quando este foi criado.

O GATT emergiu de negociações que visavam remover barreiras ao comércio e não de negociações que tivessem por objetivo o estabelecimento de regras gerais de comportamento das relações comerciais entre os países.

O GATT não é um organismo internacional nos moldes, por exemplo, do Fundo Monetário Internacional. É simplesmente um Acordo assinado pelos países que assim o desejarem, denominados no GATT, de PARTES CONTRATANTES.

(*) A carta de Havana que discriminava os compromissos de criação da ITO era tão complexa que, segundo alguns autores seria de difícil implementação na prática (Snape 1986). Adicionalmente, o próprio executivo norte-americano não apresentou a Carta para ser ratificada no Congresso, alegando não possuir mandato para tal. (Rego Barros, 1987)

Neste sentido, o GATT não possui poder disciplinatório sobre os países signatários. Em princípio, as regras do GATT seriam funcionais, na medida em que os países signatários a considerem adequadas para a condução de suas relações comerciais.

A própria estrutura do Acordo reflete as questões, antes mencionadas, quanto à influência dos valores norte-americanos e aos objetivos da criação do GATT. Originalmente o GATT dividia-se em três partes.

A Primeira Parte do Acordo contém os principais fundamentos que estabelecem a base do processo de liberalização. Estes são: a cláusula de nação mais favorecida e o conceito de reciprocidade. O primeiro garante a concessão automática dos benefícios negociados entre dois membros signatários para todos os outros. E, o segundo, pressupõe reciprocidade entre os membros quanto às concessões obtidas.

Estes princípios fornecem, portanto, um código internacional através do qual as barreiras comerciais podem ser reduzidas. A cláusula de nação mais favorecida garante a multilateralização do processo e a cláusula de reciprocidade é entendida como o estímulo para as negociações, no pressuposto que os países não perseguem processos liberalizantes unilaterais, uma vez que a concepção mercantilista de comércio é um fator relevante para a condução das negociações políticas.

A Segunda Parte contém a base normativa do Acordo. Os artigos desta parte refletem, em grande medida, as medidas

de exceções acordadas pelos membros signatários para resguardarem interesses domésticos em relação ao processo de liberalização. Esta demanda por exceções estabelece um campo para tomadas de decisões domésticas visando administração do comércio, servindo os artigos do GATT para delinear as restrições internacionais à estas decisões (Finger 1986). Exemplos destas exceções são:

- a) Artigo XII que permite imposição de restrições à importação por razões de queda de reservas (Balança de Pagamentos);
- b) Artigo XVIII que admite a utilização de mecanismos de assistência governamental para promover o desenvolvimento econômico (indústria nascente, problemas de balança de pagamentos e promoção de indústria específica) por países em desenvolvimento e condicionada à aprovação das PARTES CONTRATANTES e
- c) Artigo XIX - Cláusula de Salvaguarda - que regula o uso de restrições ao comércio, caso as concessões negociadas no GATT impliquem em aumentos inesperados de importações que causem dano às indústrias domésticas de qualquer membro signatário.

A Terceira Parte contém regras relativas ao acesso ao GATT, à negociações tarifárias e aos acordos regionais.

Finalmente, em 1965, foi incorporada uma nova parte que trata exclusivamente da questão dos países em desenvolvimento, que será discutida na segunda seção.

1.2. Evolução das Rodadas de Negociações no GATT

Desde sua criação já foram realizadas sete Rodadas de negociações no âmbito do GATT, antes da atual Rodada Uruguai.

As cinco primeiras Rodadas - Genebra (1947); Annecy (1949); Torquay (1950-51); Genebra (1955-56) e Dillon (1960-61) - trataram quase que exclusivamente de reduções tarifárias. O método adotado para as negociações era basicamente o mesmo aplicado pelos Estados Unidos a partir do Trade Agreements Act de 1934 (*). Inicialmente eram identificados os produtos em que cada país era o principal fornecedor em relação ao outro. Em seguida, era elaborada uma lista de pedidos e ofertas onde eram especificadas as reduções tarifárias desejadas e oferecidas. Finalmente, analisando-se a lista de cada país, o negociador procurava alcançar um acordo onde a reciprocidade nas concessões oferecidas e recebidas fosse garantida para ambas as partes. No âmbito do GATT a diferença é que cada país, principal ofertante de um produto, estabelece negociações bilaterais com diferentes países ao mesmo tempo.

Este método tendeu a reduzir o ritmo do processo de liberalização tarifária, a partir da Segunda Rodada, dado a dificuldade de se considerar a multiplicidade de possíveis arranjos recíprocos multilaterais, com o crescimento do número de membros do GATT e com a expansão dos produtos comerciáveis. Assim

(*) Este Ato concedia ao Executivo norte-americano poder para negociar reduções tarifárias de até 50% com seus parceiros comerciais.

sendo, reduções tarifárias entre a Segunda e a Quinta Rodada foram extremamente reduzidas. A tarifa média norte-americana foi reduzida em apenas 2,5% em cada uma dessas quatro Rodadas, enquanto, na primeira, as reduções foram da ordem de 20% (Baldwin, 1987).

Durante este período - 1947 a 1960 - foram introduzidas as primeiras rupturas com os princípios estabelecidos pelo Acordo. Em 1951, o Congresso norte-americano requereu do Presidente a imposição de impostos ou cotas em produtos agrícolas sob determinadas condições, mesmo que estas conflitassem com as obrigações internacionais do país (Low 1989). Em 1955, os Estados Unidos obteve formalmente do GATT uma licença para o uso desta legislação (*).

Em 1957, os Estados Unidos negocia um acordo de restrição voluntária às exportações de certos produtos têxteis de algodão com o Japão, que dará origem ao Acordo Multifibras, em 1973. Adicionalmente, a exclusão de várias barreiras não-tarifárias das negociações reforça a concepção que o processo de liberalização se restringiu à questão tarifária.

Apesar das restrições apontadas, é relativamente consensual a caracterização deste período como uma etapa de consolidação e relativo sucesso do processo de liberalização (Low 1989). Vários fatores ajudam a explicar esta percepção.

(*) Ao nível do GATT, o artigo XI permite restrições quantitativas às importações de produtos agrícolas em casos de regulação da oferta doméstica.

Primeiro, é inegável o desmantelamento de várias barreiras não tarifárias herdadas do período de trinta, assim como a efetiva redução de tarifas sobre os produtos manufaturados comercializados pelos países desenvolvidos.

Segundo, a expansão do comércio mundial no pós-guerra sugere o movimento de liberalização como um dos impulsores deste processo. Embora, como aponta Winham (1986), seja difícil distinguir se foi o processo de liberalização ou a própria expansão dos países estimulados pelos planos de reconstrução no pós-guerra que explicam o crescimento deste comércio.

Terceiro, o papel preponderante dos Estados Unidos no comércio mundial e a relevância da política externa como condutora da política comercial - dado as tensões com a União Soviética - relegava ao segundo plano o questionamento de possíveis práticas que infringissem os princípios do GATT.

A Rodada Kennedy (1964 - 1967) significou o início de uma nova etapa no GATT. Esta foi a primeira vez que a Comunidade Européia participou nas negociações como um bloco. A realização de uma Rodada entre parceiros com poderes de barganha mais equilibrados é, segundo Winham (1986), um fator positivo para o êxito das negociações. Um fato que pode fundamentar esta posição foi a mudança na fórmula de negociação tarifária. Já na Rodada Dillon, os países europeus haviam pro-

posto redução linear da tarifa, o que só foi implementada na Rodada Kennedy. Esta mudança permitiu redução de 35% na tarifa média dos produtos industrializados dos países desenvolvidos. (Finger 1987).

Em adição, iniciou-se uma tentativa de negociar algumas barreiras não-tarifárias, como os procedimentos de anti-dumping (Destler - 1986) (*). Igualmente relevante, a Rodada aprofunda a percepção dos países em desenvolvimento quanto ao não atendimento de seus interesses nas negociações. Enquanto a redução na tarifa média dos produtos de interesse para os países desenvolvidos foi de 35% - 40%, para os produtos dos países em desenvolvimento foi somente de 20% (Abreu 1989).

A década de setenta foi caracterizada por importantes mudanças na economia mundial. O Japão e a Comunidade Europeia consolidam suas posições como concorrentes dos Estados Unidos no comércio mundial. Os novos países industrializados tornam-se detentores das vantagens comparativas em produtos manufaturados intensivos em mão-de-obra. Avançam as inovações tecnológicas nos chamados novos setores da Terceira Revolução Industrial, acirrando a concorrência entre os países desenvolvidos e acelerando o processo de transformação em suas estruturas produtivas.

(*) A iniciativa falhou pois o Congresso norte-americano não ratificou a negociação referente ao sistema de valoração aduaneira - American Selling Price - realizada pelos negociadores dos Estados Unidos.

O sistema de taxas de câmbio fixas negociado no pós-guerra muda para um sistema de taxas cambiais flutuantes. A crise do petróleo, em 1973, interrompe o ciclo de expansão iniciado no pós-guerra e os países desenvolvidos enfrentam problemas de desemprego estrutural e aceleração inflacionária. Crescem as restrições comerciais praticadas pelos países desenvolvidos, dado o cenário de ajustes na estrutura produtiva e fatores conjunturais recessivos.

A Rodada Tóquio (1973 - 79) foi realizada, portanto, num quadro claramente distinto das Rodadas anteriores. Era evidente, por exemplo, a necessidade dos países em negociarem uma maior abrangência de itens, uma vez que o instrumento tarifário havia perdido grande parte de sua importância como mecanismo de proteção nos países desenvolvidos. A proliferação do uso de barreiras não tarifárias tornaria inócua a Rodada como veículo de liberalização do comércio, caso este tema não fosse tratado.

Os principais resultados da Rodada foram :

- a) redução da tarifa média sobre produtos industriais em 30%;
- b) elaboração de códigos que visavam regular os procedimentos de várias barreiras não tarifárias como valoração aduaneira, sistema de licenciamento para importações; barreiras técnicas; compras governamentais; subsídios e direitos compensatórios; e anti-dumping.

Estes códigos só se aplicavam aos países que os subscrevessem. Também foram criados comitês especiais para solucionar

disputas relativas aos temas presentes nos Códigos. Logo, ao limitar a aplicabilidade dos Códigos aos membros que os assinassem, foi infringida a cláusula de incondicionalidade no tratamento de nação mais favorecida;

- c) reforma da estrutura do GATT: uma cláusula de habilitação - "enabling clause" - através da qual os países desenvolvidos estão habilitados a conceder tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento (PEDs) e, simultaneamente, não esperam por reciprocidade dos PEDs nos compromissos assumidos ao longo das negociações pelos países desenvolvidos. Por outro lado, espera-se que os países em desenvolvimento assumam seus direitos e obrigações no GATT, a medida que desenvolvam suas economias. Em adição, foram facilitados o uso de restrições por motivos de balanço de pagamento nos países em desenvolvimento; o uso de medidas de salvaguarda para fins de desenvolvimento; e fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias.

A Rodada não conseguiu, entretanto, negociações na área de agricultura e na questão de salvaguardas, conforme fora inicialmente previsto (*). Independentemente do fracasso dos resultados nestas áreas, a Rodada de Tóquio significou a colocação de problemas que induziram ao questionamento dos princípios e da estrutura do GATT.

(*) A Comunidade Européia insistiu no uso de salvaguardas seletivas — como forma de legalizar acordos voluntários de restrição às exportações — o que não foi aceito pelos países em desenvolvimento.

É interessante observar a divergência de opiniões quanto ao êxito das negociações, em especial, quanto à forma de solução encontrada no âmbito das barreiras não tarifárias, em especial, o código de subsídios.

Low (1989) considera que a inclusão da cláusula de condicionalidade no tratamento de nação mais favorecida fere os princípios básicos do GATT. Snape (1986) argumenta que a tentativa de formular aparatos legais específicos, como os códigos, aumenta a complexidade do sistema e diminuiu a transparências das regras do GATT. Já Winham (1986) entende que os códigos de negociação diminuem o grau de incerteza e a arbitrariedade das regras do comércio internacional. Desta forma, seriam o caminho para garantir a maior liberalização do comércio mundial, na medida em que especificam os limites das políticas comerciais de cada país no uso de barreiras não-tarifárias.

Em suma, ao tentar solucionar questões em áreas antes não negociadas, foram criadas novos mecanismos no âmbito do GATT. Logo, destaca-se na literatura sobre o GATT dois possíveis direcionamentos do acordo.

De um lado, argumenta-se que a sobrevivência do GATT requer à aderência aos seus princípios básicos. Esta postura parte da concepção que a ordem no comércio internacional requer um código de conduta de regras aplicáveis à quaisquer situações, deixando os conflitos ou exceções para serem solucionadas via mecanismos de solução de disputas.

Por outro lado, argumenta-se que não é possível obter total consenso em relação a certos princípios básicos. E, mesmo, que o consenso seja alcançado, a realidade das atuais práticas de políticas dos países desenvolvidos difere da década de cinquenta. Assim como os países em desenvolvimento, os países desenvolvidos utilizam atualmente suas políticas comerciais para fins de desenvolvimento econômico doméstico. Desta forma, o que se faz necessário é ordenar e institucionalizar as práticas comerciais afim de que se delimitem seu campo de ação, ou em outras palavras, que se submetam à códigos de conduta acordados internacionalmente.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUMAS QUESTÕES BÁSICAS NO GATT

Destacou-se na seção anterior que a Rodada de Tóquio deslanchou em amplo debate sobre os rumos do próprio Acordo. Este debate está, em parte, calcado no questionamento de alguns princípios básicos que serão analisados a seguir.

2.1 - A Incondicionalidade da Cláusula de Nação mais Favorecida

A incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida (NMF) significa que se um país A garante concessões a um país C, o país B obtém automaticamente essas concessões, caso possua acordo com o país A. A condicionalidade da cláusula de nação mais favorecida (NMF) significa que as concessões só serão estendidas ao país B, caso este ofereça concessões equivalentes às que o país C ofereceu ao país A.

O uso da incondicionalidade da cláusula de NMF foi incorporado em termos multilaterais no GATT devido, principalmente, às pressões dos negociadores norte-americanos (*).

Hufbauer (1986) critica os argumentos que motivam o uso de incondicionalidade e a considera um fator de retardamento nos processos de negociação no GATT. Os argumentos são:

- a) os representantes políticos do governo norte-americano identificam acordos de comércio preferenciais como fatores destrutivos da ordem política mundial. Depois de aderirem ao uso

(*) A incondicionalidade garante a multilateralização no comércio mundial, um objetivo que era importante para os Estados Unidos. Ver pg. 5, seção 1.

de condicionalidade na cláusula de MNF em seus acordos bilaterais, entre 1778 e 1922, o governo norte-americano elege o princípio de incondicionalidade como diretriz em seus acordos comerciais;

- b) a incondicionalidade seria um meio de preservar o equilíbrio original da negociação, na medida em que concessões futuras realizadas a terceiros países, sob forma condicional, poderiam prejudicar os ganhos esperados, advindos da negociação original, pelo parceiro excluído. Hufbauer (1986) critica esta proposição, pois é extremamente difícil precisar os efeitos das negociações, ou seja, se haverá equilíbrio em termos de ganhos de mercado para os países. Mudanças nas vantagens comparativas, questões relacionadas às estruturas de cada país, por exemplo, comprometem a noção que a cláusula de incondicionalidade preserva o equilíbrio original da negociação; e
- c) eficiência econômica através de iguais oportunidades de acesso aos mercados, garantido pelo princípio da incondicionalidade, é criticado na medida em que vários fluxos comerciais são motivados por outros fatores que a lei das vantagens comparativas. Exemplos seriam o comércio intra-firma das subsidiárias das multinacionais; operações de countertrade e vendas sob o controle governamental em algumas áreas, como bens de alta tecnologia e aviação.

Devido a precariedade dos argumentos que fundamentam o uso do princípio da incondicionalidade, Hufbauer defende o uso do princípio da condicionalidade, enfatizando que a prin-

principal motivação dos atuais negociadores é a possibilidade de ganhos de mercado para exportação. Assim sendo, sugere que acordos bilaterais e plurilaterais sejam incentivados, pois representam esforços de liberalização. Esta prática, então, "will prove contagious and eventually mature into multilateral liberalisation" (Hufbauer, 1986 pg. 46).

A defesa da condicionalidade da cláusula de NMF é proposta por Curzon e Curzon (1986) sob o argumento que é necessário discriminar os membros do GATT que se comportam como "free riders". Segundo os autores, esta seria a única forma de fortalecer os princípios liberais no comércio mundial. Os autores consideram que a discriminação incentivaria os "free riders" a participarem no processo de concessões recíprocas para a manutenção do GATT.

A crítica ao uso do princípio de condicionalidade em relação ao tratamento de NMF tem sido realizada, principalmente, pelos países em desenvolvimento ou países desenvolvidos de pequeno e médio tamanho. (*) Primeiro, a experiência de negociações dos códigos na Rodada de Tóquio revelou que os países grandes tendem a negociar bilateralmente as concessões que mutuamente desejam e depois apresentam os códigos para os outros membros como regras definitivas a serem aceitas ou rejeitadas integralmente (Low 1989 e Mc Donnel 1986). Esta postura é possível, na medida em que a condicionalidade na cláusula de NMF diminui o poder de

(*) Excluindo-se os que pertencem a Comunidade Européia.

barganha dos países menores. Segundo, a possibilidade da existência de "free riders" dilui, em parte, o tratamento desigual imposto pelo GATT, uma vez que é um Acordo congregando países de diferentes níveis de desenvolvimento. A condicionalidade exclui a possibilidade de "free-riders".

Um outro aspecto da menor aderência ao princípio do multilateralismo é a possibilidade de legalização de salvaguardas seletivas no GATT. Em relação a esta questão as opiniões igualmente divergem.

Winham (1986) considera que mesmo contrariando a forma tradicional do entendimento de não-discriminação no GATT, as salvaguardas seletivas "... could have been viewed as a mechanism to promote orderly trade, for they would have provided protection at the point of disturbance without affecting general trade patterns" (Winham 1986, Pg 17).

Já Low (1989) considera que "... is misleading to try to maintain, as some negotiators appear to do, that the legitimization of discrimination would be a small and rather inconsequential practical step that would solve the most embarrassing unresolved issue that the GATT had had to face ... " (Low 1986, pg 31). Para Low, o uso de salvaguardas seletivas para legitimar a existência dos acordos voluntários de restrições às exportações sancionaria, portanto, a administração dos fluxos de comércio como prática desejável - está presente implicitamente a concepção que a administração discrimina países com menor poder de barganha e afeta negativamente a expansão do comércio mundial.

2.2 - O Conceito de Reciprocidade

O GATT incorpora a concepção que o processo de liberalização pressupõe concessões recíprocas. Do ponto de vista da teoria econômica ortodoxa, este seria um princípio "irracional", na medida em que o livre-comércio, mesmo que unilateralmente adotado maximiza o bem-estar de um determinado país. Desta forma, a reciprocidade é entendida como consequência do viés mercantilista das sociedades, em que importações são visualizadas como perdas. Ou alternativamente, o conceito de reciprocidade é entendido como necessário à motivação da própria continuação das negociações - é a perspectiva de abertura de novos mercados que induz os países à oferecerem concessões quanto ao uso de barreiras comerciais.

Quaisquer que sejam as motivações para a possível necessidade de inclusão do conceito de reciprocidade nas negociações do GATT, pode-se afirmar que sua definição é extremamente genérica. Em realidade, quanto cada país deseja oferecer em termos de concessões e quanto deseja obter de outro país é algo que só se define politicamente. Em outras palavras, a reciprocidade tende a se resumir no que é aceitável politicamente numa negociação.

Não obstante as dificuldades de definição do termo, a questão de reciprocidade não se constitui em grave obstáculo para as negociações do GATT ou para as relações comerciais entre os países até o início da década de setenta.

A incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida, pressupondo extensão automática das concessões recíprocas negociadas entre dois membros do GATT a outros países, confronta, em certa medida, com a cláusula de reciprocidade. Entretanto, enquanto as negociações permaneceram no campo das tarifas, o uso da regra de principal fornecedor teria conciliado esses dois princípios (Winters 1987). Adicionalmente, como só eram negociados produtos que interessavam aos principais fornecedores, a questão da reciprocidade era obscurecida pela escolha dos produtos (Low 1989).

Quanto às relações comerciais entre os países, o papel hegemônico dos Estados Unidos na economia mundial o permitia sustentar a existência de "free-riders" (*).

Com o surgimento do Japão e da Comunidade Européia como concorrentes dos Estados Unidos por parcelas do mercado mundial e com a proliferação de barreiras não-tarifárias, o conceito de reciprocidade passa a ganhar crescente importância no debate sobre os rumos do GATT.

Primeiro, a dificuldade de negociação das barreiras não-tarifárias (BNTs) conduz a três diferentes aspectos do conceito de reciprocidade exemplificados nos Códigos da Rodada de Tóquio (Winters 1987). Um de caráter qualitativo - onde concessões em relação a uma BTN são trocadas por concessões em relação a outra BTN. O segundo de caráter quantitativo - onde as regras em

(*) Em adição, as tensões decorrentes da guerra fria relegavam ao segundo plano as questões comerciais

relação às BNTs pressupõem igual cobertura dos produtos escolhidos nos diversos países. O terceiro associado à de condicionalidade da cláusula de NMF, que pressupõe que os benefícios se restringem aos signatários do Código.

Entretanto, alguns autores (Low 1989) apontam uma mudança mais radical no conceito de reciprocidade. Enquanto nas negociações tarifárias, a reciprocidade era garantida na margem, as novas negociações em relação às BNTs procuram a reciprocidade em termos de equivalência nos níveis de acesso no mercado.

Como negociar equivalência nos níveis de acesso ao mercado? Certamente, esta não pode ser garantida em termos totais do mercado através de negociações gerais. A opção passa a ser negociações de caráter setorial, onde é possível através da padronização de políticas, o alcance de algo próximo à equivalência no nível de acesso ao mercado. Em outras palavras, esta nova definição de reciprocidade induz à administração dos fluxos de comércio.

2.3 - Tratamento Diferencial e mais Favorável para os Países em Desenvolvimento

Os países em desenvolvimento (PEDs) participaram desde o início da criação do GATT. Dos 23 membros signatários do acordo, em 1947, 11 eram PEDs, dentre eles o Brasil.

Martone e Braga (1988) argumentam que uma das motivações para os PEDs assinarem o Acordo se relacionaria com a percepção que a permissão para a adesão no futuro poderia ser mais difícil e custosa (*). Por outro lado, o interesse dos países desenvolvidos na participação dos PEDs, em especial dos Estados Unidos, se prenderia à política de fortalecimento das economias capitalistas vis a vis às economias socialistas.

A aplicação de regras iguais, entretanto, entre parceiros desiguais passou a ser um ponto de conflito no GATT, muitas vezes identificado, como um "clube das nações ricas".

Como já foi mencionado na primeira seção algumas exceções foram sendo incorporadas ao Acordo de forma a contemplar a situação dos PEDs. De forma sucinta são as seguintes:

- a) permissão para impor restrições quantitativas por motivos de balanço de pagamentos e indústria nascente (Artigo XVIII), tendo sido as condições para estas imposições relaxadas em 1955;

(*) O argumento se confirma, na medida em que países como o México que apenas assinaram o Acordo, em 1986, tiveram que realizar diversas concessões em termos de suas estruturas de proteção.

- b) isenção dos PEDs de obrigações de fazer concessões recíprocas em função de benefícios advindos da aplicação de cláusula de nação mais favorecida (Parte IV, do Acordo, em 1965); e
- c) regulação do Tratamento Mais Favorável e Diferenciado (TMFD) para PEDs em 1979, que implica no reconhecimento do TMFD no contexto dos Códigos negociados na Rodada de Tóquio; isenção dos PEDs dos requisitos do Artigo XXIV, em relação à formação de uniões alfandegárias e áreas de livre-comércio; e reconhecimento legal do Sistema Geral de Preferências (SGP).

Três etapas podem ser distinguidas em relação ao papel dos PEDs no GATT. (Abreu 1989).

Durante a primeira, que corresponde ao período de 1947 até inícios da década de sessenta, as negociações no GATT privilegiaram as reduções tarifárias dos produtos industrializados dos países desenvolvidos, em parte pela própria metodologia da negociação baseada na regra do principal fornecedor.

Em 1958, por exemplo, é publicado o Relatório Haberler que aponta como uma das causas de falta de dinamismo das exportações dos PEDs o alto grau de proteção efetiva das matérias-primas processadas nos mercados dos países desenvolvidos.

Uma segunda etapa compreende o período do início da década de sessenta até inícios dos anos setenta. Esta etapa é marcada pela crescente percepção dos PEDs da necessidade de um reordenamento da economia mundial que permitisse atenuar o hiato no nível de desenvolvimento entre o Norte e o Sul. Os PEDs passam a demandar dos países desenvolvidos uma efetiva colaboração na melhora da distribuição da riqueza mundial.

A pressão dos PEDs será canalizada para a UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development - onde vantagens comerciais podiam ser obtidas dos países desenvolvidos sem que fosse preciso regras de isenção em relação às concessões recíprocas (Abreu 1989). Diferente do GATT, que é um acordo fundado em princípios gerais básicos aplicáveis a todos membros - o que pressupõe igualdade entre os participantes, sendo necessário criar exceções para a consideração da desigualdade dos parceiros - a UNCTAD é um fórum que reconhece desde o início a necessidade de tratamento diferenciado entre os países.

Desta forma, é na UNCTAD, em 1968, que os PEDs obtêm o aval dos Estados Unidos para a criação do Sistema Geral de Preferências, o que permite acesso preferencial das exportações dos PEDs no mercado dos países desenvolvidos (*).

Entretanto (1989), após 1968, as discussões na UNCTAD se prenderam às questões menores, tendendo a diminuir a relevância deste fórum nos debates sobre os princípios mais gerais, que regem as relações entre os PEDs e os países em desenvolvimento. (Abreu 1989)

Aliado ao fator acima, diversas mudanças no cenário mundial contribuíram para o início de uma nova etapa relativa à participação dos PEDs no GATT. Destacam-se: a perda de hegemonia dos Estados Unidos no comércio mundial; o surgimento da ênfase

(*) Observa-se, porém, que o SGP é uma concessão oferecida pelos países desenvolvidos se desejam, cobrindo os produtos que escolhem e podendo ser retirada a concessão quando acharem conveniente.

no conceito de reciprocidade; a expansão de um grupo de países desenvolvidos no comércio mundial de manufaturas e a proliferação de medidas protecionistas pelos países desenvolvidos.

Esta nova etapa coincide com a inauguração da Rodada de Tóquio, em 1973, e pode ser caracterizada como o início da clara explicitação das dificuldades de conciliação dos princípios do GATT com os interesses dos países desenvolvidos e os PEDs.

De um lado, os PEDs, liderados pelo Brasil, obtêm a inclusão formal da isenção quanto a cláusula de reciprocidade através do conceito de tratamento diferenciado e mais favorável. Por outro lado é incluído um artigo que prevê maior participação na oferta de reciprocidade à medida que os PEDs elevem o seu nível de desenvolvimento, ou seja, o princípio de graduação.

As dificuldades de definição do conceito de graduação são muitas e não obscurecem a questão básica - qual seja, que os países desenvolvidos esperam maior acesso ao mercado dos PEDs, especialmente num momento em que a concorrência do mercado internacional se acirra. De certa forma, a irrelevância da cláusula de reciprocidade nas décadas de 50 e 60 deriva do pequeno le que de concessões que os PEDs podiam ofertar, face aos interesses dos países desenvolvidos. Havia um certo pacto implícito no sen tido de que nem os países desenvolvidos exigiam concessões dos PEDs, mas também não ofereciam concessões em áreas de relevância para os PEDs, como agricultura. É este pacto implícito que tem sua sobrevivência questionada na década de setenta.

O artigo XVIII que permite imposição de restrições quantitativas às importações por motivos de crise do balanço de pagamentos tem sido largamente utilizado pelos PEDs como "guarda-chuva" para suas estruturas de proteção (*). Hindley (1987) considera que este seria uma das razões que desestimula os países desenvolvidos a quererem entrar em efetivas negociações com os PEDs, uma vez que o artigo XVIII pode ser utilizado a qualquer momento, anulando possíveis efeitos das negociações.

Por outro lado, os PEDs ao observarem ênfase em conceitos de reciprocidade; condicionalidade na cláusula de nação mais favorecida; e preferência por elaboração de códigos, em que percebem diminuído seus poderes de barganha, temem que mais uma vez um novo GATT, abrangendo um leque maior na regulação de medidas comerciais, atenderá prioritariamente aos interesses dos países desenvolvidos, em detrimento dos parceiros menos desenvolvidos.

(*) Por exemplo, a reserva de mercado de informática é defendido pelo Brasil no GATT sob esta alegação

3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da Rodada Tóquio, o descontentamento com as práticas comerciais observadas no cenário mundial pelos membros do GATT permaneceu.

A valorização do dólar, iniciada na década de oitenta, expos a indústria norte-americana a uma maior concorrência internacional, induzindo ao acirramento das demandas protecionistas. Entre 1980 e 1985, por exemplo, são iniciadas 311 investigações sobre direitos compensatórios e 316 investigações sobre direitos anti-dumping nos Estados Unidos (Pereira 1990). Intensifica-se a guerra de subsídios agrícolas entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, penalizando as exportações de produtos agrícolas, similares aos desses dois blocos, dos países em desenvolvimento. A realização de acordos voluntário de restrição às exportações de países em desenvolvimento - como o de produtos siderúrgicos - sugeria igualmente que os mecanismos de defesa no GATT eram inoperantes (*).

Simultaneamente, em especial nos Estados Unidos, intensificam-se as pressões quanto às demandas por concessões em relação ao acesso de mercados dos principais parceiros norte-americanos. Estas pressões dirigem-se tanto ao mercado de bens, como em áreas não cobertas pelo GATT - serviços, investimento e propriedade intelectual.

(*) A cláusula de salvaguarda pressupõe que os parceiros comerciais penalizados sejam compensados através de concessões.

Os Estados Unidos desempenharam inegavelmente um papel de liderança no processo de liberalização no pós-guerra - a abertura do mercado norte-americano era considerado fator propulsor para comportamento similares dos outros membros do GATT. No início da década de oitenta, entretanto, cristaliza-se cada vez mais na sociedade norte-americana a percepção que os custos deste comportamento passam a ser extremamente altos (*). Assim sendo, esta percepção induz a um questionamento não dos princípios do GATT, mas das regras que permeiam suas aplicações.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, a proliferação de medidas de "área cinzenta", como os acordos voluntários de restrição às exportações, igualmente sugerem a necessidade de um novo debate sobre as regulações do comércio. Em adição, a crise da dívida externa, que passa a comprometer o crescimento econômico em vários desses países, torna crucial o tema de acesso ao mercado dos países desenvolvidos.

Em 1982, começaram as conversas para o lançamento de uma nova Rodada de negociações no GATT, que só se iniciou em 1986 - Rodada Uruguai. A demora das negociações refletiu, principalmente, a diversidade de interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento nas negociações. De um lado, os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão dos novos temas. Por outro lado, os países em desenvolvimento consideravam que esta inclusão tenderia a relegar ao segundo plano a questão da proliferação de barreiras não tarifárias, ou seja, a ausência

(*) Esta mudança explica-se por fatores já mencionados anteriormente, como a perda do papel hegemônico dos Estados Unidos no comércio mundial.

de aderência às regras já estabelecidas no GATT.

Permeando este debate estava implícito o questionamento do próprio papel do GATT como regulador do comércio mundial. Os temas de incondicionalidade da cláusula de nação mais favorecida, o princípio da reciprocidade e o tratamento diferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento passam a ser alvo de constantes debates.

Esta seção final tem por objetivo delinear algumas questões gerais que estão subjacentes a este debate. Podem ser distinguidas duas posições.

A primeira considera implicitamente que quanto mais próximo ao status de livre-comércio estiverem os países, maiores serão os ganhos no comércio mundial. Em adição, quanto menores são as regulações específicas, e os casos de exceção, maior transparência é conferida ao comércio e, portanto, melhor o seu funcionamento. O objetivo, portanto, é o de reforçar os princípios básicos do GATT. O problema reside em que os governos não tomam decisões baseados na função bem-estar social do mundo e, sim, de suas economias domésticas. Desta forma, é preciso, em certa medida, regras disciplinatórias que o penalizem, quando se afastam da função bem-estar do mundo. Um exemplo é a criação de um mini GATT composto pelos países que efetivamente aceitem se concederem reciprocidade nas questões de acesso aos mercados. O problema desta sugestão é que ela omite dois problemas básicos.

Um, que concessões recíprocas só são possíveis entre países de nível de desenvolvimento similares. Segundo, supor que os países renunciem à objetivos domés-

ticos, em função dos ganhos advindos de um cenário próximo ao "livre-comércio", pressupõe que renunciem igualmente ao manejo de suas políticas macroeconômicas e de desenvolvimento setorial. Ou em outras palavras, dado que a economia é essencialmente dinâmica, não é possível garantir igualdade de condições a todo o momento. O mesmo grau de reciprocidade implica em ganhos diferentes para países com diferentes estruturas produtivas. Por mais similares que estas últimas sejam, o governo não pode controlar, por exemplo, o ritmo e a introdução das inovações tecnológicas. E, igualmente, pode ser irresistível para os governos interferirem no mercado, quando vislumbram possibilidades de monopolizarem um benefício.

Esta primeira posição parte em última instância da concepção que o GATT é apenas a forma concreta da eleição de um princípio que, teoricamente, maximiza a alocação eficiente de recursos na economia.

A segunda posição parte da análise do que o GATT efetivamente representaria desde a sua criação. O GATT é um acordo entre países que procura estabelecer regras que inibam comportamentos predatórios no comércio mundial. Os fundamentos do GATT estão corretos, no sentido de privilegiarem o liberalismo e o multilateralismo no comércio mundial. Entretanto, as formas de organização do comércio mudam, as políticas comerciais se transformam e, logo, são necessárias novas regulações que subjuguem estas transformações aos princípios acordados pelos membros signatários. Mais do que a questão do liberalismo, que é um conceito abstrato, o GATT, enquanto um acordo in-

ternacional, deve ser um fórum para que os países criem regras que disciplinem sua atuação no comércio internacional. É meio inócua, portanto, a discussão se a criação dos códigos na Rodada Tóquio significaram ou não um ponto de afastamento das regras usuais de funcionamento do GATT. O que interessa analisar é se estas regras asseguram transparência de critérios e discriminam comportamentos predatórios dos países no comércio mundial. A questão relevante não é tanto, se estão sendo infringidos os principais liberais e, sim, se estão sendo garantidas condições justas para os membros do GATT.

A crítica a esta posição pressupõe que a criação de legislações específicas para lidarem com as questões que suscitam conflitos entre os países induzem à regulações do fluxo de comércio. Estas regulações significam formações de cartéis e penalização dos países em desenvolvimento. Em adição, a complexidade requerida nestas legislações significa não transparência. Finalmente, a experiência de Rodada Tóquio mostrou que a elaboração dos códigos induz muitas vezes ao uso de condicionalidade na cláusula de nação mais favorecida, o que discriminaria países com menor poder de barganha.

Em última instância, a busca pela solução particular de conflitos pode levar a que se desconsidere a questão de princípios e se passe a privilegiar a questão de resultados (Low 1989). Resultados significam que a reciprocidade passa a ser medida pelos fluxos de comércio obtidos e, não, pelas oportunidades de acesso aos mercados.

A descrição das duas posições acima visa enfatizar

os dois extremos dos debates em relação ao GATT. Em termos efetivos, tanto aderência a certos princípios gerais básicos em torno do qual se realiza um Acordo são fundamentais, como são relevantes criações de regras especiais, quando os princípios fundamentais não conseguem servir de diretrizes para a condução de práticas específicas.

Não existe uma fórmula ideal de como o GATT deve ser. Os resultados no GATT refletem negociações que são baseadas nos interesses específicos de cada país, constrangidas por limitações de caráter internacional.

Quando da criação do GATT, como foi mencionado na primeira seção, havia discordância quanto a diversos itens. O Acordo representou um compromisso de diversas posições, em especial, dos Estados Unidos e a Inglaterra. Sinalizar que as exceções criadas são a fragilidade do Acordo, contraria o que é o espírito de um Acordo. O que interessa analisar é se as exceções criadas validam comportamentos que comprometem a própria negociação acordada (*).

Desta forma, a Rodada Uruguai marca um momento muito especial quanto à regulação do comércio mundial. Está em debate a própria viabilidade de um espaço multilateral de negociações como base para a constituição de acordos comerciais entre os países.

No próximo relatório serão abordadas as questões específicas desta Rodada.

(*) Por exemplo, do ponto de vista dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento abusaram do uso do artigo XVIII - B) que trata de restrições quantitativas, quando de problemas de balanço de pagamentos. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, os Estados Unidos usaram de forma discriminatória as investigações sobre direitos compensatórios.

- McDonnell, J. (1986). "Comment" em Snape, R.H. ed. op.cit. pgs. 55-57.
- Pereira, L.V. (1990). O Protecionismo dos Países Desenvolvidos e o Acesso de Produtos Brasileiros aos Mercados Externos. Projeto EPICO. IPEA/INPES. Versão Final.
- Rego Barros, S. (1987). "O GATT de Havana a Punta del Este". Revista Brasileira de Comércio Exterior, pgs. 2-10, ano II. nº 9, Jan./Fev. FUNCEX, Rio de Janeiro.
- Snape, R.H. (ed.) (1986). Issues in World Trade Policy. MacMillan Press, London.
- Winham, G.R. (1986). International Trade and the Tokyo Round Negotiation. Princeton University Press.
- Winters, A. L. (1987) "Reciprocity" em eds. J.M. Finger e A.Olechowski eds. op. cit.