

JOSÉ PEDRO PONTES SOURCES OF REGIONAL CONVERGENCE: THEORY AND EUROPEAN EVIDENCE

VASCO J. GABRIEL TESTES DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA EM MODELOS MULTIVARIADOS

M. PORTUGAL FERREIRA / MÁRCIO LOPES / J. ESPERANÇA MODELOS DE CRESCIMENTO E GOVERNAÇÃO DAS TRANSAÇÕES NO SECTOR DAS EMBALAGENS

MANUEL CASTELO BRANCO A CONTABILIDADE FINANCEIRA E O CONFLITO SOCIAL

NUNO VALÉRIO A ACESSÃO DE PORTUGAL AO GATT

DOUTORAMENTO HONORIS CAUSA DO PROF. DOUTOR JACINTO NUNES



A Acessão de Portugal ao GATT*

Nuno Valério Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

1. A abertura do processo

“Souscrivant aux objectifs de l’Accord Général et désireux de contribuer à leur réalisation à travers la réduction progressive des obstacles au commerce, sur une base équitable de réciprocité et d’avantages mutuels, le Gouvernement Portugais déclare formellement qu’il désire accéder audit Accord, conformément à l’Article XXXIII, et qu’il sera prêt à ouvrir des négociations à cet effet avec les parties contractantes lors de la prochaine Conférence Tarifaire de Genève”.

É este o trecho fundamental da carta dirigida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal (Marcelo Matias) ao Secretário-Geral do GATT (Wyndham White) datada de 19 de Maio de 1960, que abriu formalmente o processo de negociação da acessão de Portugal ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), concluído em 30 de Outubro de 1947, e de que eram então partes contratantes trinta e sete países (África do Sul, República Federal da Alemanha, Estados Unidos da América, Austrália, Áustria, Bélgica, Birmânia, Brasil, Canadá, Ceilão, Checoslováquia, Chile, Cuba, Dinamarca, Dominicana, Finlândia, França, Gana, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Grécia, Haiti, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Luxemburgo, Malásia, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Paquistão, Perú, Federação das Rodésias e Niassalândia, Suécia, Turquia e Uruguai).

O pedido de acessão de Portugal ao GATT coloca, naturalmente, duas questões importantes:

– Por que é que Portugal não tinha ainda acedido quase treze anos depois da conclusão do Acordo ?

– Por que é que Portugal decidiu aceder exactamente nessa altura ?

2. O problema de acessão tardia

Os princípios fundamentais do GATT – não-discriminação, com generalização do tratamento da nação mais favorecida, consolidação (isto é, congelamento ao nível existente) dos direitos aduaneiros, salvo em circunstâncias excepcionais, e abolição das restrições quantitativas, salvo em relação a produtos agrícolas e marinhos – eram já aplicados por Portugal no território aduaneiro da Metrópole em relação aos seus principais parceiros comerciais (europeus), sobretudo devido à participação de Portugal na Organização Europeia de Cooperação Económica. O mesmo não acontecia, porém, nos oito territórios aduaneiros ultramarinos, correspondentes às oito províncias ultramarinas então existentes. Pode dizer-se, por isso, que existiam duas razões principais para o facto de Portugal não ter decidido aceder rapidamente ao GATT.

Em primeiro lugar, o Governo Português, neste como noutros campos, tinha uma nítida preferência pela ausência de compromissos internacionais formais, mesmo quando se comportava como se eles existissem. Na verdade, adoptara esse mesmo procedimento em relação às organizações constituídas na seqüência da Conferência de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (nas quais, aliás, se veio também a integrar em princípios da década de 1960).

Em segundo lugar, uma eventual acessão implicaria uma opção difícil: ou Portugal acedia apenas com o território metropolitano, que já cumpria no essencial as regras do GATT, mas não com os territórios ultramarinos (a separação era admitida pelo parágrafo 5 do artigo XXVI do Acordo), o que era politicamente inconveniente; ou Portugal acedia com o território metropolitano e com os territórios ultramarinos, o que era suposto ser economicamente inconveniente. Na verdade,

* Comunicação apresentada no 19º Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social, Funchal, 1999.

acreditava-se que a Metrópole ganharia com a extensão do tratamento de nação mais favorecida em regime de reciprocidade à generalidade dos países americanos (em particular aos Estados Unidos da América) e dos membros da Comunidade Britânica (em particular à África do Sul e à Austrália), mas, em contrapartida, acreditava-se que isso seria prejudicial ao desenvolvimento dos territórios do Ultramar, porque não seriam capazes de aumentar as suas exportações (para as quais tinham concorrentes poderosos) e veriam aumentar as suas importações (devido à generalização do tratamento de nação mais favorecida e à abolição das restrições quantitativas que praticavam). É claro que era possível preparar as pautas aduaneiras ultramarinas para suportar convenientemente a generalização do tratamento de nação mais favorecida e substituir as restrições quantitativas por direitos aduaneiros equivalentes e não-discriminatórios, admitidos pelas regras do GATT, mas parecia imaginar-se que a concepção e implementação dessa substituição estava para além das capacidades técnicas dos serviços aduaneiros ultramarinos. Existiam ainda preocupações com a possível diminuição de receitas aduaneiras em resultado desta reforma e com as consequências que isso poderia ter para as finanças de algumas províncias ultramarinas.



3. O problema da acessão no princípio da década de 1960

Portugal decidiu solicitar a acessão em 1960 devido à pressão dos seus parceiros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). Na verdade, Portugal subscrevera em 4 de Janeiro desse ano, com a Áustria, a Dinamarca, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, a Noruega, a Suécia e a Suíça, a Convenção de Estocolmo, estabelecendo a prazo uma zona de comércio livre para produtos industriais (EFTA) e algumas facilidades em relação ao comércio de produtos agrícolas. Ora, uma tal convenção não violava as regras do GATT (artigo XXIV), mas, no caso de envolver países não-membros (como seria o caso de Portugal), necessitava de aprovação por dois terços das partes contratantes (parágrafo 10 do referido artigo). Solicitando Portugal a acessão, os seus parceiros da EFTA podiam argumentar que era inútil tal aprovação por maioria qualificada, que não foi efectivamente solicitada por nenhuma das outras partes contratantes. Pode, aliás, dizer-se que o compromisso de Portugal solicitar a acessão ao GATT tinha sido uma exigência informal para a participação nas conversações que conduziram à formação da EFTA, pois isso é admitido veladamente em documentos internos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

4. A primeira fase do processo

O pedido de acessão de Portugal começou a ser apreciado em 27 de Maio de 1960. O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, o Brasil, a África do Sul, o Chile, a Federação das Rodésias e Niassalândia, a Suíça (então em regime de acessão provisória), os Estados Unidos da América, o Canadá, a Dinamarca, o Luxemburgo (em nome de todos os seis membros das Comunidades Europeias), a Austrália, Israel (então em regime de acessão provisória e cuja acessão como parte contratante viria a ser aprovada na mesma sessão do que a de Portugal), a Suécia, a Áustria, o Perú, o Uruguai e Cuba manifestaram-se desde logo explicitamente a favor da acessão portuguesa. Apenas a Índia e o Gana suscitaram objecções. A 4 de Junho a participação de Portugal na Conferência Tarifária de 1960 (vulgarmente conhecida como Dillon Round) foi aprovada apenas com a abstenção da Índia.

Portugal fez nessa altura a seguinte declaração:

"[...] our wish is to participate in the forthcoming negotiations with respect of our European territories and [...], for the moment, we do not intend to enter into negotiations about the tariffs of our Overseas Provinces".

Por outras palavras, preferia-se correr o risco político de separar Metrópole e Ultramar a correr o risco económico que se receava para o Ultramar ou a promover a reforma aduaneira ultramarina.

Os primeiros meses de negociações envolveram sobretudo a submissão de questionários sobre a política aduaneira portuguesa pela Austrália, pelo Canadá, pela Comunidade Económica



Europeia e pelo Japão e a apresentação de respostas por Portugal (a inclusão da Comunidade Económica Europeia, zona em relação à qual se cumpria já a generalidade das regras do GATT em regime de reciprocidade, entre o conjunto de membros que suscitaram questionários, à primeira vista um pouco surpreendente, compreender-se-á talvez no contexto das relações, nem sempre muito fáceis, entre as Comunidades Europeias e a EFTA, na época de arranque dos dois blocos comerciais europeus). Mais decisivo para a evolução e conclusão do processo foi provavelmente, todavia, a tomada gradual de consciência por parte do Governo Português de que a separação Metrópole / Ultramar, além de criar problemas políticos, não resolvia os problemas económicos suscitados pela possível acesso do Ultramar ao GATT.

Na verdade, manter o Ultramar fora do GATT significava pôr em causa a possibilidade de um regime preferencial para as trocas dentro do que era chamado o espaço económico português, pois as partes contratantes do GATT dificilmente aceitariam um tal regime preferencial para esses territórios se excluídos do Acordo.

Não que englobar o Ultramar nos territórios abrangidos pelo Acordo resolvesse facilmente o problema. O parágrafo 2 do artigo I do Acordo previa uma série de excepções à generalização da regra da nação mais favorecida (espaços com tratamentos preferenciais que não eram uniões aduaneiras nem zonas de comércio livre), em que se incluíam a Comunidade Britânica (Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, respectivo Império Colonial, Domínios Britânicos e alguns antigos territórios britânicos como a Irlanda), a União Francesa (França e respectivo Império Colonial), o Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) e Impérios Coloniais dos respectivos membros, as relações entre os Estados Unidos da América e os territórios que estavam ou tinham estado sob a sua dependência (Cuba, Filipinas, etc.) e alguns agrupamentos regionais (Argentina + Bolívia + Chile + Perú e Síria + Líbano + Palestina + Transjordânia). Não se enumeravam, porém, os “territórios portugueses”, ao contrário do que acontecia no anexo E da Carta de Havana (de que Portugal não era também subscritor original). Este facto foi, possivelmente, apenas consequência do carácter complementar com que o GATT foi concebido em relação à Carta de Havana, carácter complementar claramente expresso no artigo XXIX, e poderia talvez ser ultrapassado através de uma interpretação por analogia da referência a “territórios que, em 1 de Julho de 1939, dependiam de uma soberania comum” (alínea b) do nº 2 do artigo I, com remissão aos anexos B, C e D). Em qualquer caso, essa interpretação por analogia implicaria a consolidação, isto é, o congelamento ao nível existente, dos direitos preferenciais entre os diferentes territórios portugueses, o que era visto pelo Governo português como uma limitação inaceitável de soberania. Por tudo isto, para que a ‘preferência imperial’ portuguesa pudesse enquadrar-se no GATT era preciso prever a formação de uma união aduaneira ou de uma zona de comércio livre coincidindo com o espaço económico português. Como a primeira hipótese estava excluída pela integração da Metrópole (e apenas da Metrópole) na EFTA (não é tecnicamente possível um território pertencer simultaneamente a uma união aduaneira e a uma zona de comércio livre se aquela não estiver totalmente contida nesta), restava a hipótese do estabelecimento de uma zona de comércio livre entre a Metrópole e as províncias ultramarinas.

É claro que isto também tinha os seus problemas. O maior era, sem dúvida, o facto de que a formação da zona de comércio livre e o calendário do seu estabelecimento tinham de ser anunciados antes da acesso de Portugal ao Acordo. Caso contrário, todo o respectivo processo teria de ser submetido à fiscalização do Secretariado-Geral do GATT, algo que Portugal não queria admitir, para que não se invocassem analogias e precedentes no conflito que então o opunha à Comissão de Territórios Não-Autónomos da Organização das Nações Unidas, Comissão que pretendia que Portugal prestasse informações sobre o seu Império Colonial nos termos do artigo 73º da Carta da Organização, coisa que Portugal se recusava a fazer, invocando a plena integração do Ultramar no Estado Português, nos termos da Constituição de 1933, na sua versão revista de 1951. Realizada a reforma aduaneira do Ultramar e estabelecido o calendário do desarmamento pautal entre os diferentes territórios aduaneiros portugueses, seria então necessário realizar negociações no âmbito do GATT sobre

todos esses territórios para obter a acesso. Ora, tudo isto deveria ser feito com alguma rapidez, porque se temia que a acesso de um grande número de países africanos que então estava a obter a sua independência criasse entre as partes contratantes um bloco significativo de oposição à acesso de Portugal, a qual necessitava de aprovação por dois terços dos membros, nos termos do artigo XXXII. do Acordo.



5. A segunda fase do processo

Em finais de 1960 ou princípios de 1961, tudo isto foi reconhecido pelo Governo português. Em 2 de Fevereiro de 1961, o Secretário de Estado do Comércio, José Gonçalo Correia de Oliveira, enviou uma nota para o Presidente do Conselho de Ministros, António Oliveira Salazar, em que invocava uma recente decisão do Conselho de Ministros para o Comércio Externo nesse sentido e recomendava os passos necessários. Salazar despachou favoravelmente em 9 de Fevereiro de 1961. Alguns meses depois era publicado o decreto-lei 44016 de 8 de Novembro de 1961, promulgando disposições destinadas a promover a integração económica nacional. No preâmbulo invocavam-se, evidentemente, como diplomas de base a Constituição Política da República Portuguesa e a Lei Orgânica do Ultramar Português, mas não deixava de se reconhecer que “a recente evolução das relações económicas internacionais constitui um condicionalismo geral ao qual perfeitamente se adapta esse objectivo da política portuguesa” e que “da progressiva eliminação dos obstáculos às trocas internas de mercadorias, serviços e capitais [...] resultarão condições fundamentais para que se possa ir ampliando a liberalização geral das transacções com o estrangeiro”. As envolventes EFTA e GATT estavam, portanto, implicitamente presentes.

Entretanto, tinham sido praticamente concluídas as negociações necessárias à acesso. Na condução dessas negociações haverá que destacar o papel do Secretário de Estado do Comércio, José Gonçalo Correia de Oliveira, de Álvaro Ramos Pereira, que coordenou na Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa a preparação das respostas aos questionários de vários países atrás mencionados, do chefe da delegação portuguesa às negociações de Genebra, Rui Teixeira Guerra (um diplomata que já negociara a integração portuguesa na Organização Europeia de Cooperação Económica e na EFTA e que viria depois a negociar o primeiro tratado de comércio livre entre Portugal e as Comunidades Europeias) e do membro da delegação Madeira de Andrade, autor dos mais importantes memorandos existentes no Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre o ponto das negociações e a forma de as prosseguir.

Assim, as partes contratantes (agora quarenta, devido à acesso da Nigéria, da Serra Leoa e do Tanganica) aprovaram a acesso de Portugal em 9 de Dezembro de 1961, com dois votos contra (Gana e Tanganica) e seis abstenções (Birmânia, Cuba, Índia, Malásia, Nigéria e Nova Zelândia). Quatro países não estiveram representados na sessão (Checoslováquia, Nicarágua, Serra Leoa e Turquia), pelo que Portugal obteve vinte e oito votos favoráveis (África do Sul, República Federal da Alemanha, Estados Unidos da América, Áustria, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Ceilão, Chile, Dinamarca, Dominicana, Finlândia, França, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Grécia, Haiti, Indonésia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Paquistão, Perú, Federação das Rodésias e Niassalândia, Suécia e Uruguai), apenas mais um do que o mínimo necessário para que a acesso fosse aprovada. Ratificado o Protocolo de Acesso, Portugal tornou-se finalmente parte contratante do GATT em 6 de Abril de 1962.

O Protocolo de Acesso de Portugal ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio tem treze artigos de que importa sublinhar o décimo-primeiro, que estipula a acesso de “todos os distintos territórios aduaneiros portugueses”, e o terceiro, que permite não estender a todas as partes contratantes o tratamento preferencial existente entre esses territórios aduaneiros portugueses, sob duas condições:

(a) A eliminação até 1 de Janeiro de 1974, “conforme a Constituição Portuguesa” e “pelo menos segundo o ritmo previsto no decreto-lei português 44016”, “[d]os direitos e [d]as outras



regulamentações restritivas do comércio, para o essencial das trocas entre os distintos territórios aduaneiros de Portugal, de produtos originários desses territórios”.

(b) A comunicação ao Secretário-Geral (a partir de 1965 Director-Geral) do GATT das medidas relativas à manutenção temporária de restrições quantitativas nos territórios aduaneiros portugueses ou que implicassem atrasos no processo de integração económica do espaço português, dando-se possibilidade às partes contratantes de solicitarem a Portugal a realização de consultas se entendessem que tais medidas prejudicariam o cumprimento das regras do GATT por Portugal.

Todo o processo foi acelerado devido à preocupação já assinalada de evitar que a decisão viesse a ocorrer depois da acessão de um grande número de novos países africanos hostis a Portugal. Nos documentos internos do Ministério dos Negócios Estrangeiros reconhece-se que esta pressa retirava a Portugal poder negocial, quer nas negociações de acessão, quer nas negociações da Conferência Pautal de 1960, que se prolongaram até 1962. Mas preferia-se correr o risco de algumas perdas comerciais para garantir o êxito político do processo, o qual foi indubitavelmente conseguido. Repare-se que se conseguiu que o Protocolo de Acessão aprovasse a formação de uma zona de comércio livre entre os territórios aduaneiros portugueses sem utilizar a expressão ‘zona de comércio livre’ e invocando a Constituição Portuguesa e que a possível interferência das partes contratantes do GATT no processo de constituição dessa zona de comércio livre se limitasse ao possível pedido de consultas em caso de atraso. Ora, a realização de consultas entre as partes contratantes era genericamente admitida pelo espírito do GATT praticamente em quaisquer circunstâncias em que medidas de política comercial de uma parte contratante causassem preocupações a outra. E vale a pena lembrar que entre 19 de Maio de 1960 e 6 de Abril de 1962, tinham ocorrido factos como o início da guerra da independência de Angola, a tentativa de golpe-de estado de Abril de 1961, a ocupação da São João Baptista de Ajudá pelo Daomé e a ocupação de Goa, Damão e Diu pela Índia.

6. Complementos do processo

O processo de acessão de Portugal ao GATT veio ainda a ter dois complementos com alguma delicadeza diplomática.

Um relacionou-se com a invocação da alínea b) do parágrafo 1 do artigo XXXV do GATT, que previa derrogações na aplicação dos princípios do GATT sempre que uma parte contratante o solicitasse aquando da acessão de um novo membro. Ao longo de todo o processo de negociação da acessão de Portugal, a Índia sublinhou sempre que, dada a ruptura de relações entre os dois países, não aceitaria quaisquer compromissos com Portugal no âmbito do GATT, pelo que invocaria essa disposição. Era a primeira vez que tal acontecia em relação a um país europeu, ou por razões políticas.

Por outro lado, era frequente o invocar dessa disposição em relação ao Japão, por países que recebavam a concorrência de produtos japoneses devido à generalização a esse país do tratamento de nação mais favorecida. Portugal entabulava negociações com o Japão, paralelamente às negociações de acessão, para conseguir do Japão compromissos que permitissem evitar negar-lhe o tratamento de nação mais favorecida. Todavia, tais negociações fracassaram e Portugal juntou-se ao grupo dos países que invocavam em relação ao Japão a alínea b) do parágrafo 1 do artigo XXXV do GATT, acrescentando, entretanto, uma declaração em que lamentava o facto e prometia continuar as negociações para ultrapassar os problemas ainda existentes.

Entretanto, o Gana e a Nigéria decidiram juntar-se à Índia na invocação contra Portugal da alínea b) do parágrafo 1 do artigo XXXV do GATT, acrescentando a Nigéria uma nota de lamentação em relação ao facto. Portugal entendeu retaliar, invocando igualmente a alínea b) do parágrafo 1 do artigo XXXV do GATT em relação ao Gana, à Índia e à Nigéria.

Outro complemento do processo relacionou-se com a enumeração dos territórios que faziam parte de Portugal. Tendo o Secretariado-Geral do GATT solicitado ao Governo Português a lista

formal dos territórios aos quais se aplicava o Acordo na sequência da acessão de Portugal, este respondeu com a lista dos territórios portugueses tal como constava do artigo 2º da Constituição de 1933, acrescentando que, por razões que eram do conhecimento geral, Portugal estava impedido de exercer a sua soberania sobre São João Baptista de Ajudá (ocupado pelo Daomé, hoje Benim, em 1961) e sobre o Estado da Índia (ocupado pela Índia, parte em 1954, parte em 1961). Replicou o Secretariado-Geral do GATT propondo que esses territórios não constassem da lista, mas que esta contivesse no título a menção de que se tratava dos territórios aos quais o Acordo era aplicado de facto e não de jure. O Governo Português aceitou, mas reclamou ainda contra o facto de a expressão 'Portugal' ser utilizada pelo Secretariado-Geral do GATT para designar o Continente, exigindo que ela fosse substituída por 'território continental europeu de Portugal' ou outra equivalente, o que foi aceite pelo Secretariado-Geral do GATT, encerrando-se assim a troca de correspondência sobre o assunto, que acabou por se arrastar até Janeiro de 1964.



**Referências Bibliográficas**

Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros – Repartição dos Organismos Económicos Internacionais – EOI VI, maços 268, 269 e 270.

Centro de Estudos de Estatística Económica anexo ao Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras (1961) GATT. Carta de Havana (textos do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio e da Carta da Havana traduzidos para português).

Lopes, J. M. Cidreiro (1965) O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Lopes, José da Silva (1996-1997) Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio / GATT, in Rosas, Fernando; Brito, José Maria Brandão de (eds.), Dicionário de História do Estado Novo, 2 volumes, Lisboa, Bertrand – Círculo de Leitores.

Rollo, Fernanda (1997) Salazar e a construção europeia, Penélope, 18.