

Acordos de Autolimitação à Exportação: Instrumentos do Protecionismo (*)

JOSÉ ÂNGELO ESTRELLA FARIA
Mestre em Direito Europeu (Mae. iur. eur.),
Universidade do Sarre, República Federal da
Alemanha, advogado em Porto Alegre

"Ut olim flagitiis,
sic nunc legibus laboramus"
(Tácito, Anais. III, XXV)

Após a Segunda Grande Guerra a comunidade internacional externava o desejo de, através da fundação de uma organização internacional de comércio, evitar que as relações comerciais se desintegrassem, como ocorrera no período anterior. Tal intento não foi infrutífero. Embora a Carta da *Internacional Trade Organization* (ITO) nunca tenha entrado em vigor, por falta de ratificação, a experiência posterior mostrou que o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), originalmente negociado como solução provisória, tinha uma importante contribuição a dar para a consecução daquele fim.¹

* Tradução para o português do capítulo introdutório da tese de mestrado defendida pelo autor no Europa-Institut da Universidade do Sarre, República Federal da Alemanha, em janeiro de 1989, para obtenção do grau "Magister Iuris Europaei", e aprovada pela banca com menção "excelente".

1 Sobre a carta da ITO, e, em especial, sobre o GATT, vide Clair Wilcox, *A Charter for the World Trade*, New York, 1949; Gerard Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, London, 1965; John Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, 1969; Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, 1973; V. A. Seyd Muhammad, *The Legal Framework of World Trade*, London, 1958; Robert Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York, 1975; Thiebaut Flory, *Le GATT. Droit International du Commerce Mondial*, Paris, 1968; Ferdinand Liebich, *Das GATT als Zentrum der Internationalen Aussenhandelspolitik*, Baden-Baden, 1971; Cuenther Heiduck, *Die wirtschaftlichen Ordnungsprinzipien des GATT und der UNCTAD als Instrument der Entwicklungspolitik*, Aachen, 1973; Richard Senti, *GATT: System der Welthandelsordnung*, Zürich, 1986.

O cumprimento dessa função pelo GATT foi possibilitado pela inclusão, em seu texto, de diversos princípios fundamentais da ITO. Os participantes da primeira conferência preliminar em 1946 haviam, com efeito decidido tratar imediatamente, e ainda fora do âmbito da ITO, as ofertas americanas sobre redução tarifária e eliminação de restrições ao comércio, na forma de um tratado especial que se haveria de revogar com a entrada em vigor da Carta da ITO. Era-lhes já então previsível que o processo de ratificação desta última poderia demandar muito tempo, e os Estados participantes não queriam deixar que o possível progresso nesse campo específico ficasse dependente daquele evento.

O primeiro princípio básico do GATT, expresso no Art. I, é a cláusula da nação mais favorecida (*most-favoured nation-clause*). Conforme essa disposição, todas as vantagens, favorecimentos, preferências ou liberações que uma Parte Contratante conceda para mercadorias originárias de outro país, ou destinadas a este, deverão imediata e incondicionalmente ser estendidas a todas as mercadorias equivalentes, originárias do território de outra Parte Contratante, ou destinadas a este. A exclusão de contraprestações produz a despolitização do comércio internacional, que é apenas limitada por disposições especiais sobre Uniãos Aduaneiras ou Zonas de Livre Comércio (Art. XIV), ou países em desenvolvimento (Art. XXI). A eficácia da cláusula da nação mais favorecida é assegurada pelo fato de os Estados não mais poderem retroceder livremente de concessões bilateralmente feitas, sem desligar-se do próprio GATT. E isso significaria, para o país, a perda de todas as concessões já obtidas no âmbito do Acordo. Através disso, o GATT funciona de fato multilateralmente, e representa mais do que a simples soma de concessões comerciais bilaterais.²

Outro princípio muito importante é a proibição de restrições não tarifárias. Segundo o Art. XI, além de tarifas, taxas ou outras imposições sobre a importação ou exportação de uma mercadoria de ou para o território de outra Parte Contratante, não podem as Partes Contratantes introduzir ou manter proibições ou restrições de qualquer natureza. A proibição funda-se no postulado econômico de que as medidas de salvaguarda permitidas devem se reduzir àquelas que acarretam custos relativamente mais baixos, isto é, às formas que prejudiquem o mínimo possível o sistema de preços.³ Mesmo que cada Parte Contratante disponha de relativa liberdade para decidir sobre o nível de proteção nacional, deve esta ser exercida fundamentalmente apenas em forma de tarifas aduaneiras. Restrições quantitativas (quotas), causadoras de custos econômicos elevados, são, por isso, permitidas apenas como exceções, reguladas pelo direito in-

2 Curzon, p. 62.

3 Jan Tumlir, *GATT — Regeln und Gemeinschaftsrecht. Ein Vergleich Wirtschaftlicher und Rechtlicher Funktionen*, em Hüf/Petersmann (eds.) *GATT und Europäische Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1986, p. 97.

ternacional público, como, por exemplo, em caso de déficit na balança de pagamentos (Art. XII), ou por motivos de saúde pública ou segurança nacional (Arts. XX, XI). As regras de exceção do GATT, por outro lado, confirmam o entendimento de que este não se baseia na visão ingênua de um liberalismo sem conflitos à *la laissez-faire*,⁴ o que se depreende de disposições sobre medidas sobre salvaguarda (Art. XIX) e solução de conflitos (Art. XXIII). Não obrigando as Partes Contratantes, nem ao livre-comércio (cf., p. ex., Art. XXVIII), nem à economia de mercado (cf., p. ex., Art. XVII) o GATT admite a participação universal.

Os princípios acima mencionados são complementados por outros dois. O Art. III obriga as Partes Contratantes ao tratamento equânime de mercadorias importadas e nacionais, o que significa que mercadorias originárias do território de outra Parte Contratante não podem estar sujeitas, direta ou indiretamente, a taxas maiores que mercadorias nacionais equivalentes. O princípio da não-discriminação atinge, além disso, todas as leis, decretos e demais normas aplicáveis no comércio interno, à circulação, à comercialização ou ao uso de mercadorias. O último princípio fundamental, embora não regulado automaticamente, pode ser depreendido explícita ou implicitamente de diversas disposições. Trata-se do princípio da reciprocidade, que, de um lado, facilita as negociações tarifárias (cf., Art. XXVIII *bis*), na medida em que uma determinada concessão é negociada primeiramente com o maior fornecedor, eventualmente à luz de possíveis contrapropostas. Através da cláusula da nação mais favorecida, as concessões feitas estendem-se posteriormente a todas as demais Partes Contratantes. Por outro lado, o princípio da reciprocidade desempenha um papel importante nas negociações de adesão ao GATT e na solução de conflitos entre as Partes Contratantes (cf., respectivamente, Arts. XXIII e XXXIII). Para este, é de decisiva importância a manutenção das vantagens recíprocas no âmbito do GATT, pois as consultas respectivas não ocorrem em virtude apenas de pretensas violações do tratado, mas sim quando vantagens que "direta ou indiretamente" derivam do GATT sejam anuladas ou neutralizadas.

O estabelecimento de princípios básicos para o comércio internacional e a sensata flexibilidade do GATT, o qual através de exceções legítimas leva em consideração pontos cruciais das economias dos Estados-Membros, significam em nível multilateral uma experiência até o presente única na liberalização do comércio internacional, havendo contribuído para sua expansão e estabilidade. Como importante resultado desse sistema atingiu-se uma redução geral das tarifas e direitos aduaneiros, o que aconteceu através de sucessivas rodadas de negociação no âmbito do GATT, em atenção aos princípios da não-discriminação e à cláusula da nação mais favorecida, mesmo se a primeira nunca tenha sido plenamente prati-

4 Ernst-Ulrich Petersmann, *Protektionismus als Ordnungsproblem und Rechtsproblem*, *RabelsZ* 47 (1983), p. 485.

cada.⁵ Os resultados dessas negociações e a observância das regras do GATT contribuíram, até o final dos anos 60, para um significativo crescimento do comércio internacional. Enquanto as negociações dos países industrializados cresceram 8,8% entre 1960 e 1970, as exportações dos países em desenvolvimento cresceram 7,2% no mesmo período.⁶

Uma realidade totalmente distinta começou com a crise do petróleo de 1973. Depois do "boom" de 1972-1973, iniciou a recessão dos países industrializados, principalmente os europeus e o Japão. A quadruplicação do preço do petróleo acentuava a tendência inflacionária nesses países. As medidas antiinflacionárias adotadas provocaram um enorme aumento do nível do desemprego⁷ e representaram a ocasião para a adoção de medidas ortodoxas para a estabilização das balanças comerciais, inicialmente contra os países da OPEP. A estagnação do crescimento econômico deu aos economistas políticos dos países industrializados o pretexto político para medidas protecionistas no comércio internacional.

Mesmo que não tenham a mesma extensão, tais medidas são comparáveis àquelas que existiam entre as nações industrializadas durante a década de 30, ao mesmo tempo que outras e mais sofisticadas formas se fazem presentes. Elas compreendem diferentes modalidades de barreiras não tarifárias, subsídios governamentais conhecidos como *rationalization of industry*,⁸ assim como numerosos acordos para divisão internacional de mercados.

Especialmente importantes para este trabalho são aquelas medidas não expressamente mencionadas no GATT e que tenham um efeito restritivo do comércio internacional.

O conceito de "barreira comercial" compõe-se de dois elementos: uma intervenção no processo econômico e a discriminação de estrangeiros.⁹ A interferência no livre mercado é, em primeiro lugar, conseqüência de um ato estatal, o que, todavia, não impede a qualificação de uma medida restritiva do comércio como "barreira comercial" apenas porque ela representa uma iniciativa privada, pois, tais casos ocorrem, o mais das vezes, com conhecimento e tolerância das autoridades, de modo que "a esfera privada, pode ser vista como longa *manus* do Estado".¹⁰ A discrimina-

5 Vide, quanto a isso, Gardner Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues 1945-1965*, Princeton, 1966.

6 Bela Balassa, *The Protectionism and the International Economy*, J. W. T. L., 12 (1978), pp. 409 e ss.

7 É duvidoso que o protecionismo comercial produza resultados positivos para uma política de geração de empregos; vide Ulrich Hienenz, *Beschaeftigungs- und Einkommenswirkungen der Aussenhandelsprotektionen*, em Bodo Gemper (ed.), *Protektionismus in der Weltwirtschaft*, Hamburg, 1984, pp. 85-86.

8 Balassa, p. 414.

9 Liesel Quambusch, *Nicht-tariffaere Handelshemmnisse. Ein Beitrag zur Systematisierung, Anwendung und Beseitigung*, Koeln, 1976, pp. 17 e ss.

10 *Ibidem*, p. 25.

minação de concorrentes estrangeiros, seja no sentido de uma política comercial ofensiva ou defensiva, há de ser internacional. Supõe-se então haver discriminação, quando a produção intencional seja protegida através da imposição de encargos sobre o preço dos produtos importados, ou pela submissão destas a práticas administrativas discriminatórias (medidas defensivas) ou quando, através de incentivos estatais a produção nacional obtenha uma vantagem relativamente aos concorrentes estrangeiros (medidas ofensivas). De vez que a maioria das medidas do “novo protecionismo” não são expressamente abrangidas pelo GATT, são elas conhecidas como instrumentos de uma *grey area trade policy*.¹¹ Característico dessa situação de desvio do GATT, é que ela põe em jogo o sistema comercial multilateral, através da celebração de acordos bilaterais para a fixação de quotas ou divisão de mercados, o que representa um perigoso retrocesso ao bilateralismo existente nos anos 30.¹²

Típicos nesse contexto são acordos como “OMAS”, “VRAS” e “VERS”. Eles têm em comum o objetivo de reduzir as exportações de uma mercadoria para um determinado país e são frequentemente mencionados como conceitos equivalentes para restrições quantitativas a exportação negociadas bilateralmente.

A expressão *Voluntary Export Restraints* (VER) identifica limitações à exportação que, embora introduzidas sob pressão da indústria ou do governo do país importador, representam formalmente uma medida unilateral do país exportador, o qual, em tese, conserva o direito de revogá-la também unilateralmente, permanecendo também exclusivamente competente para sua aplicação. *Voluntary Restraints Arrangements* (VRA) são, ao contrário, acordos em que o país importador expressamente assume a sua co-responsabilidade, com a consequência de que toda alteração depende de sua anuência. Em ambos os casos é possível a participação da indústria, isolada ou juntamente com o respectivo governo. *Orderly Marketing Arrangements* (OMA), por fim, são acordos entre governos que, com frequência, não apenas prevêm uma limitação do volume de exportações ou um sistema de preços mínimos, mas ainda, além disso, contêm disposições sobre a aplicação das medidas, controle das exportações/importações, inclusive prevendo procedimento de consulta.¹³

11 Ernst-Ulrich Petersmann, *Grey Area Trade Policy and the Rule of Law*, *Journal of World Trade*, 21 (1988) 2, pp. 23-24.

12 Vide Emil Kueng, *Rueckfall in den Bilateralismus*, pp. 59 e ss., em Bodo Gemper (ed.) *Protektionismus in der Weltwirtschaft*, cit.

13 Vide Michael Kosteki, *Export-Restraints Arrangements and Trade Liberalization*, *World Ec.*, 10 (1987), p. 426; Petersmann *Journal of World Trade* 21 (1988), p. 27. Nos Estados Unidos essa diferenciação tem consequências jurídicas, pois com a expressão “OMA” designam-se apenas acordos formais, negociados pelo presidente, sob a autorização dos arts. 201 e ss. do Trade Act de 1974 (vide *Orderly* (Continua))

O fato de que limitações à exportação sejam auto-impostas, sem uma contraprestação declarada, não deve levar à errônea conclusão de que tal decisão seria voluntária.

O impulso para a imposição de uma autolimitação à exportação de uma determinada mercadoria vem sempre do país importador. O largo processo de industrialização mundial levou ao surgimento de novos centros de produção, de modo que as nações industrializadas tradicionais não mais oferecem necessariamente vantagens relativas de custos, o que produziu o aumento das importações de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que assim podem influenciar estruturas de mercados já existentes nos países industrializados. Setores industriais influentes e menos concorrenciais vêem-se então induzidos a, "em vez de realizar o ajuste estrutural sob a pressão da concorrência", evitar simplesmente a concorrência de fora.¹⁴ Em tais casos, eles tentam conduzir as autoridades competentes a adotar medidas limitativas das importações. Geralmente isso não é obtido assim tão facilmente. Quotas de importação reduzem a liberdade de escolha do consumidor e dos setores produtivos dependentes da importação e provocam o aumento interno. Os Estados têm então de contar com oposição às medidas, o que, nos países do Primeiro Mundo, representa um certo risco político.¹⁵

Além disso, há também aspectos de direito internacional público a levar em conta. A maioria dos países são membros do GATT, estando

(Continuação)

Marketing Arrangements, Am. Soc. Int. L., Proceedings of the 72nd. Annual Meeting (1978), p. 1). "In Government-to-government negotiations, if truly government-to-government, the words "VRA" and "OMA" became weasel words, meaning only what the speaker wanted them to mean it was time to negotiate. The term OMA would be used when referring to something that was legal VRA when it might be potentially illegal" (Multilateral Trade Negotiations: Dispute Settlement, Am. Soc. Int. L. Proceedings of the Annual Meeting (1980), p. 143).

14 Ulrich Immenga, *Internationale Selbstbeschränkungsabkommen zwischen staatlicher Handelspolitik und privater Wettbewerbsbeschränkung*, Rabelsz 49 (1986), p. 305.

15 Ainda mais porque, pela legislação de diversos países, a introdução de uma restrição quantitativa à importação está sujeita a pressupostos estritos. Os arts. 201 e ss. da lei americana de comércio exterior de 1974 ("Trade Act") permite, p. ex., ao Presidente a adoção de tal medida, quando a "International Trade Commission" (ITC) chegue à conclusão, em um caso concreto, de que o acréscimo nas importações de determinada mercadoria constitui a "substantial cause" de um sério prejuízo para a indústria nacional. No ano de 1980, os fabricantes americanos de automóveis requereram a aplicação de quotas à importação de automóveis japoneses. A ITC, contudo, não considerou as importações do Japão como a causa real dos prejuízos da indústria americana, os quais seriam, antes de mais nada, devidos aos desvios da demanda para automóveis de pequeno porte, os quais não eram produzidos nos Estados Unidos (conf., Michael William Lochmann, *The Japanese Voluntary Restraints on Automobile Exports: An Abandonment of the Free-Trade Principles of the GATT and the Free Market Principles of United States Antitrust Laws*, Harv. Int. L. J., 27 (1986), pp. 101 e ss.).

assim obrigados a não aplicar medidas não-tarifárias, a menos que estejam preenchidos os requisitos para invocação de alguma das exceções ali previstas. Segundo o art. XIX, admitem-se medidas excepcionais quando, em virtude de forte aumento das importações, seja causado "sério dano" a um importante ramo industrial do país importador. Em tais casos, este deverá, contudo, contar com o risco de que o país exportador, de uma parte, tome represálias de valor equivalente, de acordo com o art. XIX, al. 3. O complicado processo para alteração das concessões tarifárias, segundo o art. XXVIII, por sua vez, tampouco, pareceria interessante, em primeiro lugar porque um aumento da carga tarifária não pode ter caráter discriminatório — isto é, não pode se dirigir a apenas um país determinado — e também porque com isso se produz um imediato aumento do preço do produto no mercado interno, o que pode ser usado como contra-argumento no processo legislativo correspondente.

Essa hesitação do governo em tomar medidas restritivas unilateralmente, em geral, não significa que não se procure ir ao encontro dos interesses da indústria nacional. Dependendo do quanto esse *lobby* saiba impor-se e de quais argumentos *ad terrorem* se use internamente,¹⁶ pode o governo inclinar-se a buscar resolver o problema bilateralmente, negociando com o país exportador uma limitação do volume de exportação.¹⁷ Desse modo crê o país importador poder evitar uma violação de suas obrigações externas, sem desatender às exigências da indústria nacional. Uma tal oferta contratual naturalmente não corresponde ao interesse do país exportador: acordos de autolimitação às exportações, ao contrário do que o nome sugere, não são celebrados espontaneamente, mas sim por temor de medidas piores.

O país importador, com efeito, ameaça o exportador com a proibição pura e simples, ou com uma drástica restrição do seu volume, caso não se encontre nenhuma solução satisfatória pela via negocial. A preocupação pela manutenção da parcela conquistada do mercado interno do país importador obriga o exportador a ceder amplamente às exigências daquele.¹⁸ Desse modo, pode-se dizer que acordos de autolimitação à exportação representam negócios sinalagmáticos: à prestação positiva do país exportador (redução do volume de exportações) corresponde uma

16 Assim, por exemplo, a pretensa necessidade, para a indústria nacional, de tomar medidas de racionalização, como a redução de pessoal. Nesse contexto, é típico que, no caso acima mencionado, a Ford Motor Company tenha obtido a participação do sindicato "United Auto Workers" (UAW) no processo perante a ITC para a imposição de quotas a importação de automóveis do Japão (V. Loehmann, p. 101).

17 Reinhard Quick, *Exportselbstbeschränkungen und Artitel XIX GATT*, 1983, p. 41.

18 Quambusch, p. 173.

prestação negativa do importador (renúncia à imposição de restrições quantitativas à importação).¹⁹

Mesmo que esse paralelismo raramente se mencione no acordo escrito,²⁰ ele está presente em todos os casos, sendo eventualmente mencionado em atos regulamentares.²¹ Poder-se-ia perguntar por que um país exportador se mostra disposto a limitar suas exportações, quando ele poderia exigir de seu parceiro comercial a estrita observância das normas do GATT, e correspondentemente a propositura de um processo de consulta na forma do art. XIX, no qual o país exportador ainda poderia, em contrapartida a uma possível medida do importador, retirar concessões que lhe houvessem sido feitas.

A razão para tanto reside nas vantagens financeiras que os próprios exportadores obtêm a partir do acordo. Como se trata, as mais das vezes, de produtos para os quais existe uma forte demanda no país importador, os exportadores conseguem, em virtude da escassez artificialmente causada pela autolimitação, adequar seu preço ao preço mais elevado, vigente no mercado do país. Essa diferença de preço, conhecida como "renda de contingente" (*kontingentrente*),²² é auferida pela indústria exportadora. O fato

19 Ivan Bernier, *Les ententes de restriction volontaire a l'exportation en droit international économique*, Can. Y. Int. L., 1973, p. 62.

20 Assim, p. ex., o acordo entre a CEE e a Índia sobre o comércio de têxteis de algodão (Abl. Nr. L. 43 de 22-2-1971, p. 2).

21 Em 1971, os Estados Unidos e a Itália ajustaram a limitação das exportações de calçados italianos para o mercado americano. O Ministro do Comércio Exterior da Itália introduziu um processo de controle junto às respectivas câmaras de comércio, mencionando em seu comunicado ser tal medida necessária para evitar a imposição de quotas de importação pelos Estados Unidos (Conf. Ralph Oman, *The Clandestine Negotiation of Voluntary Restraints on Shoes from Italy: An Augury of Future Negotiations under the Trade Reform Act. of 1973?*, Corn. Int. L. J., 7 (1973), p. 11). No caso do AAL sobre exportações de produtos siderúrgicos entre a CEE e os Estados Unidos, essa circunstância foi expressamente admitida. Após relacionar diversas medidas contra a colocação de produtos siderúrgicos europeus no mercado americano, como tarifas anti-dumping, taxas de compensação etc., informou o Vice-Presidente da Comissão da CEE haver-se chegado a um acordo pelo qual, "como contraprestação pela limitação das exportações européias, seriam retiradas as queixas oferecidas pela indústria americana, e as autoridades daquele país revogariam as medidas já tomadas" (Decisão nº 2871/82/CECA, da Comissão, de 21-10-1982, Abl. nº L. 307/11).

22 Quambusch, p. 174; Kent Jones, *Political Economy of Voluntary Restraints Agreements*, KYKLOS 37 (1984), p. 89. Em consequência do AAL nipo-americano os preços dos carros de passeio nos Estados Unidos aumentaram cerca de US\$ 400 por unidade, custando aos consumidores mais de US\$ 4,3 bilhões por ano. Constatou-se em 1985 que cerca de dois milhões de americanos desejavam comprar um automóvel, não o fazendo porque estes "were priced out of the market" (Lochmann, p. 112). Os conglomerados americanos, de sua parte, registraram, no ano de 1984, lucros recorde da ordem de US\$ 9,7 bilhões (Lochmann, p. 108).

de que o governo do país importador não queira assumir a responsabilidade pelo aumento dos preços esclarece por que a sua participação nas negociações, via de regra, é negada, ou por que tudo, com frequência, é mantido em segredo.²³

Se as quotas num país exportador são impostas através da concessão de licenças transferíveis, então poderão surgir vantagens adicionais para os exportadores. Tais licenças são, de acordo com o volume que representam, "cotadas" extra-oficialmente, de modo que empresas que não tenham nenhuma licença, mas mesmo assim desejam celebrar negócios de exportação, terão de tentar adquiri-las nesse mercado paralelo. Elas pagam o preço

23 Um claro exemplo disso é o AAL italo-americano de 1971. Em junho, o Presidente Nixon enviou à Europa o Embaixador David Kennedy para negociar com o governo italiano uma redução das exportações de calçados italianos para os Estados Unidos. Em 2 de junho, o Ministro de Comércio Exterior italiano determinou o levantamento completo de dados sobre as exportações de calçados para os Estados Unidos nos dois anos anteriores, exigindo, ainda, para exportações posteriores, apresentação de um "visto" acompanhado das estatísticas (Oman, p. 11). O governo americano não negou as negociações, mas qualificou a medida como uma decisão unilateral do governo italiano. Nada mais se informou sobre o conteúdo do acordo. A imprensa americana especulava que a Itália haveria restringido o aumento das exportações ao máximo de 5% do volume exportado em 1970. Ainda em 6 de julho informava o Ministro de Comércio Exterior italiano que os levantamentos destinavam-se a fins puramente estatísticos e que os "vistos" seriam concedidos normalmente, sem restrições. O Embaixador Kennedy, por sua vez, afirmou que a Itália prometera limitar o incremento das importações ao total de 5% (*ibidem*, p. 15), embora negasse caráter vinculante a tal promessa. De sua parte, a embaixada italiana em Washington informava não haver introduzido qualquer limitação às exportações de calçados para os Estados Unidos: os vistos seriam apenas parte de um processo estatístico. Dados levantados após demonstrarem que, depois de uma queda de cerca de 3,2% em relação ao volume exportado em 1970, as importações de calçados italianos para os Estados Unidos aumentaram cerca de 2,5% em 1972, ficando o incremento médio nas importações abaixo da "quota" de 5% (*ibidem*, pp. 16 e s.). Fatos semelhantes ocorreram com o mais recente AAL nipo-americano sobre as exportações de carros de passeio para os Estados Unidos. Em 1º de março de 1985, ao expirar o AAL de 1981, o qual, pelos elevados custos causados para os consumidores americanos fora duramente criticado, declarou o Presidente Reagan que o seu governo não pediria ao governo japonês uma prorrogação do acordo, mencionando, na ocasião, o desejo de manter *free and fair trade for the benefit of the world's consumers*. Representantes da indústria americana manifestaram sua profunda decepção com o aparente retrocesso para o *one-way free trade*, qualificando a ocasião como *a sad day for America*. O Ministro de Comércio Exterior e Indústria do Japão informava, contudo, quatro dias depois, que o seu país continuaria a limitar as exportações de automóveis para os Estados Unidos, levando em consideração as parcelas de mercado dos três grandes conglomerados americanos (General Motors, Ford e Chrysler). A opinião pública foi surpreendida com a notícia inesperada, mas o governo americano, de sua parte, não apresentou qualquer protesto contra a decisão "unilateral" do Japão (conf. James A. Dunn Jr., *Automobiles in International Trade: Regime Change or Persistence?* *International Organization*, 41 (1987), p. 225.

respectivo, computando-o no preço de exportação.²⁴ O anterior titular apropria o ágio, o exportador e seu parceiro importador compensam o custo com o aumento do preço e os consumidores finais pagam a conta.

Em virtude dessas vantagens, um acordo de autolimitação é, para o exportador, mais atrativo que restrições unilaterais à importação. Além do mais, esses acordos são celebrados na esperança de serem apenas passageiros e de inexistir o risco de sua "institucionalização", como no caso das quotas de importação. Finalmente, as negociações dão ao país exportador, ao menos, a possibilidade de participar da fixação do montante das quotas, assim como outras importantes condições.²⁵

O aumento dos preços, porém, não é a única consequência de um acordo de autolimitação no mercado do país importador. Caso se estabeleçam quantidades máximas para um produto que compreenda diferentes níveis de qualidade, poderão os exportadores maximizar os ganhos, intensificando, a partir de então, a exportação de produtos de qualidade superior, portanto, mais caros. Desse modo, eles podem fazer concorrência a outros produtores no país importador, que antes não teriam tido tal receio.²⁶ Semelhantemente, pode-se acirrar ainda mais a concorrência se

24 Em Formosa, Hong Kong e na Coréia a existência de um tal "mercado de quotas" é, há tempos, um *open secret* tolerado generosamente pelas autoridades. Esses países limitaram, por acordos bilaterais, suas exportações de têxteis para os Estados Unidos, atribuindo aos produtores nacionais quotas calculadas na proporção das exportações anteriores. A transferência de licenças e oficialmente permitidas em Hong Kong, mas nos outros países é ilícita, muito embora seja largamente praticada: "Only recently, for example, quota on category 221 (sweaters and cardigans, knit) from Taiwan was being quoted at \$11,30 a dozen. A local manufacturer with an order from New York, but without a quota pay the \$11,30 and add it to his price. So, naturally, would the New York importer-wholesaler and the retail out let" (notícia do New York Journal of Commerce, de 21-11-1977, cit. em Brian Hindley, *Voluntary Export Restraints and the GATT Main Escape Clause*, World Ec., 3 (1980), p. 318). O "preço da quota" não constitui um custo intrínseco da mercadoria para as autoridades aduaneiras americanas, não sendo descontadas do preço final para fins de apuração da base de cálculo para aplicação da tarifa, a menos que se possa provar exatamente o seu valor. Como os exportadores não se encontram em condições de apresentar qualquer documento oficial referente ao "preço de quota" pago, a tarifa *ad valorem* é aplicada tendo por base o preço final (mais alto), o que evidentemente significa aumento dos preços no mercado do país importador (*ibidem*, p. 318).

25 Quick, p. 43.

26 Um exemplo disso é o AAL italo-americano sobre calçados de 1971. Enquanto o volume das exportações nos anos de 1971 e 1972 aumentou em apenas 3%, os preços dos calçados italianos no mercado americano aumentaram, no mesmo período, cerca de 20,3%, em consequência de uma alteração da qualidade dos sapatos exportados. No ano de 1970, os sapatos populares representavam cerca de 60% do total de calçados exportados pela Itália para os Estados Unidos. Já em 1972, entretanto, 96% das exportações eram de modelos caros. Com isso, os italianos introduziram-se no mercado de qualidade, o qual, até então, fora dominado exclusivamente pelos fabricantes nacionais. A indústria americana, em face disso, passou a pleitear novas medidas protecionistas (conf. Oman, pp. 18 e s.).

exportadores de terceiros países, estimulados pelos altos preços pagos no mercado protegido, decidirem direcionar suas exportações para aquele país.²⁷ Nesse último caso, pode então a indústria originalmente protegida ser levada a negociar também com os concorrentes deste terceiro país um acordo de autolimitação. Isso pode levar a um efeito de bola de neve, até compreender todos os mais significativos concorrentes no exterior.

Do ponto de vista do país importador, a eficácia de um acordo desse tipo pode ser posta em jogo por importações indiretas. O volume das exportações é controlado no país exportador, o que pode levar aos chamados *transshipments*, nos quais embora se exporte diretamente para o país importador apenas o volume máximo, por negócios através de países que, de sua parte, não tenham limitado suas exportações da mercadoria, ao final se excede a quota estabelecida no acordo. Mesmo que este já contenha normas para evitar tais situações, a sua eficácia dependerá da capacidade do país exportador de controlar devidamente as transações.²⁸ Um problema semelhante pode ocorrer quando o acordo tenha por objeto apenas produtos acabados. Em tais casos, empresas multinacionais estabelecidas no país exportador podem contornar o acordo enviando ao mercado importador mais componentes que produtos acabados, fazendo com que suas subsidiárias ali sediadas montem os produtos.²⁹

Contudo, o maior e mais duradouro problema causado pelos acordos de autolimitação, para o país importador, consiste em que o isolamento artificial do mercado mundial produz o emperramento da concorrência entre as empresas do ramo protegido. Sob uma tal situação de inércia concorrencial, podem-se obter aumentos contínuos de preços, na versão mais perniciosa do oligopólio. Maximizam-se os ganhos, sem que se tomem as medidas de ajuste necessárias. A exclusão da concorrência estrangeira

27 Em 1982, a CEE e os Estados Unidos ajustaram a limitação da exportação de produtos siderúrgicos originários dos países da Comunidade. Ainda no ano de 1983, as exportações de aço da Austria para os Estados Unidos montavam cerca de 26.000 t., aumentando rapidamente para 326.000 t. em 1984 e atingindo quase 400.000 t. em 1985. Indústrias siderúrgicas americanas apresentaram diversas queixas de *dumping* contra empresas austriacas, ou pedidos de imposição de sobretarifas compensatórias contra a República da Austria. Durante o andamento desses processos, os Estados Unidos propuseram-se a retirar as queixas contra a aceitação pela Austria, de limitar suas exportações de aço ao total anual de 100.000 t. A proposta foi aceita, e o AAL correspondente firmado em 19-12-1985 (v. Gerhard Stadler, *Exporterselbstbeschränkungsabkommen im österreichischen Recht und ihre Völkerrechtliche Problematik*, OZW 13 (1986), p. 67).

28 Quick, pp. 61 e s.

29 Uma das causas aventadas para o fracasso do AAL entre o Japão e a CCE sobre as exportações de videocassetes, de fevereiro de 1983, era a oportunidade que os conglomerados japoneses mantiveram de exportar *kits* de videocassetes para a CCE e montá-los ali (conf. Brian Hindlay, *EC Imports of VCRs from Japan: A costly Precedent*, JWTL 20 (1986), p. 183).

produz então um círculo vicioso, fazendo a indústria cada vez mais dependente do protecionismo.³⁰

Mas também nos mercados de terceiros países podem-se sentir os efeitos de um acordo de autolimitação à exportação. Tome-se por exemplo um país "A" exportando uma mercadoria para os países "B" e "C" por um determinado preço. Caso seja celebrado um acordo de autolimitação com "B", aumentarão os preços no seu mercado interno devido à escassez artificial do produto. Como, porém, "A" não reduz a sua produção, os excedentes serão enviados para "C", onde eles ainda poderão ser oferecidos a um preço inferior ao original, pois o volume aumentou relativamente e a absorção da "renda de contingente" percebida de "B" permite uma redução dos preços de exportação para "C".³¹ Finalmente tem então também o país "C" uma razão para exigir de "A" que limite suas exportações. Outra consequência dos aumentos de preços assim causados é o incremento das importações de terceiros países, que vêm no elevado preço do mercado interno do país protegido por um acordo de autolimitação um significativo motivo para intensificar suas exportações. Isso, contudo, ameaça a parcela de mercado conquistada pela indústria do país que limita suas exportações. A perturbação de mercado daí resultante pode servir, mais uma vez, de razão para que se estendam os acordos de autolimitação. Este é mais um motivo para que os acordos desse tipo sejam considerados uma causa de progressiva cartelização da indústria em nível mundial, e de acirrado protecionismo.³²

30 Misao Tatsuta, *Voluntary Export Restraints: Implementation and Implications*, *RabelZ* 49 (1983), pp. 343 e s. Característico de uma tal institucionalização e o comportamento da indústria siderúrgica americana, a qual, embora afirme haver reconquistado a competitividade frente aos concorrentes estrangeiros, continuou a pleitear a prorrogação dos AALs com o Japão e a CEE.

31 O fato de que terceiros países recebem fortemente tais desvios de exportações evidenciou-se na reação da CEE ao AAL nipo-americano sobre automóveis de 1981. Passados poucos dias da conclusão das negociações em Washington a CEE advertiria o Japão a não desviar suas exportações de automóveis para o Mercado Comum, invocando pretensão a "tratamento igualitário" (assim o eufemismo de Ruprecht Vondran, *Orderly Marketing-eine Europäische Antwort auf die japanische Exportoffensive?*, in *Andrae/Benisch* (eds.), *Wettbewerbsordnung und Wettbewerbsrealität, Festschrift fuer Arno Stoelker*, Koeln, 1982, p. 361). É quase impossível avaliar as consequências de tais desvios de exportações em mercados oligopolísticos, caracterizados por ampla interdependência mundial, como é o caso da indústria automobilística. Depois da celebração dos AALs com os Estados Unidos e a CEE, esforçou-se o Japão para aumentar suas exportações para a África e o Oriente Próximo (Quick, p. 64), onde passou a concorrer com subsidiárias dos conglomerados europeus e americanos estabelecidos em outros continentes. Até que ponto não teriam tais alterações afetado as exportações das filiais brasileiras daquelas empresas, por exemplo?

32 Kent Jones, *The Political Economy of Voluntary Export Restraints Agreements*, *KYKLOS*, 37 (1984).

O espectro dos participantes num acordo de autolimitação é tão diverso quantas as formas escolhidas. Esta depende fundamentalmente do quanto a indústria ou o governo respectivos sejam capazes de encontrar uma solução comum.

Já se mencionou o quanto pode ser difícil para a indústria do país exportador obter de seu governo a adoção de medidas protecionistas unilaterais. Isso pode levá-la a estabelecer contato com a indústria do país exportador, com vistas a buscar uma solução privada, na qual se propõe aos exportadores que limitem as transações em quantidade, qualidade ou em valor.³³ Tais acordos chamam-se "acordos de indústria".³⁴ Com freqüência ocorre que as empresas envolvidas receiem que ela seja incompatível com a legislação antitruste de um dos países, o que possivelmente daria ocasião a um processo administrativo ou judicial.³⁵ Considerações dessa natureza podem impedir o fechamento de um acordo nesse nível.

Fracassada uma tentativa de resolver o problema do aumento de importações em nível privado, então buscarão as empresas do país importador uma interferência do Poder Público junto às autoridades competentes. Ao respectivo governo abre-se, em primeiro lugar, a possibilidade de solucionar o problema de forma não oficial, através de acordos de cavalheiros com a indústria do país exportador. Caso consiga o governo convencer as empresas exportadoras a reduzir o volume de transações destinadas ao seu país, celebra-se então um assim chamado acordo misto.³⁶ Dúvidas acerca da sua legitimidade, do ponto de vista da legislação antitruste, todavia, explicam por que a indústria do país exportador, via de regra, mostra-se recalcitrante em firmar semelhante acordo, principalmente quando no país importador seja possível que particulares movam um processo fundado em violação do direito da concorrência, ou quando um abuso do poder eco-

33 Das 137 restrições comerciais ditas "grey area", cerca de 10% são acordos entre indústrias, compreendendo, entre outros, produtos siderúrgicos, máquinas industriais, automóveis, aparelhos eletrônicos e têxteis (Kostecki, pp. 442-450).

34 Quick, p. 45.

35 Dois exemplos disso foram objeto de duas decisões distintas da Comissão da CEE: a chamada "Decisão Brandeis", relativa a um acordo entre empresas ocidentais e organizações de comércio exterior do leste europeu sobre o comércio com alumínio e outros produtos metálicos na Europa (Abl. Nr. L 92, de 30-3-1985), e a "Decisão Rolamentos", referente a um acordo entre fabricantes franceses e japoneses sobre exportação de rolamentos para o Mercado Comum (Abl. Nr. L 343/19, de 21-12-1974).

36 Um desses casos é o AAL de 1965-1975 entre o governo americano e empresas européias e japonesas sobre a exportação de produtos siderúrgicos para os Estados Unidos (conf. Frank Benyon & Jacques Bourgeois, *The European Community-United States Steel Arrangements*, CMLR 1984, pp. 305 e ss.).

nômico possa ser atacado pelos Tribunais ordinários.³⁷ Diante disso poderá a indústria do país importador buscar a intervenção do seu governo no acordo.

A última forma de acordo de autolimitação à exportação, o assim chamado acordo horizontal, pressupõe a participação efetiva dos governos de ambos os países. A forma escolhida depende de quanto as partes considerarem adequada a celebração de um acordo formal de direito internacional público, assim como da confiança recíproca no seu cumprimento. A avença pode assumir a força de tratado internacional,³⁸ mas se admitem também outras modalidades, como uma troca de correspondência entre órgãos estatais e legados diplomáticos,³⁹ ou mesmo acertos não "vinculantes", como acordos de cavalheiros.⁴⁰

Tanto à luz do GATT, quanto do direito antitruste interno, é possível o exame em tese da licitude de um acordo de autolimitação à exportação. A dogmática jurídica, entretanto, estabelece limites de aplicabilidade para ambos os ordenamentos, com fundamento na qualidade dos agentes, em função disso e de até que ponto os respectivos Estados estão envolvidos no acordo. A problemática da aplicabilidade de ambos os ordenamentos, considerados geralmente como mutuamente exclusivos, não impede, todavia, a qualificação jurídica abstrata de uma determinada medida.

Em outra oportunidade serão estudados os acordos de autolimitação, primeiro à luz do GATT, e, após, à luz do direito da concorrência da Comunidade Econômica Européia, e ao final esclarecida a problemática da aplicabilidade das respectivas normas.

37 Assim, p. ex., no caso "Consumers Union vs. Rogers" um tribunal americano decidiu que um acordo ajustado pelo Presidente dos Estados Unidos com empresas estrangeiras violava a legislação antitruste americana (conf. Joel Davidow, *Zartels, Competition Law and the Regulation of International Trade*, N. Y. Un. J. Int. L. & Pol. 15 (1982/1983), pp. 369 e s.). No caso do AAL nipo-americano de 1981 sobre automóveis, a indústria japonesa só admitiu limitar as exportações depois que o "Attorney General" William Smith assegurou por escrito ao Embaixador japonês em Washington que a participação do governo japonês no acordo excluía completamente a aplicação da legislação antitruste americana (vide as cartas publicadas em Lochmann, pp. 106 e ss., notas 64 e 65).

38 P. ex., Tratado entre a Comunidade Econômica Européia e a República de Bangladesh, publicado como anexo do Regulamento Nr. 363/81 (Abl. 1981, Nr. L 43/1).

39 Assim, p. ex., o acordo entre o Ministério de Comércio e Indústria do Canadá e o Adido Comercial da República Popular da Polónia sobre o comércio de têxteis para o ano de 1971 (cit. em Bernier, pp. 58 e ss.).

40 Assim, p. ex., o "Acordo de Tóquio" entre o Japão e a CEE, sobre limitações às exportações japonesas de pequenos caminhões, motocicletas, relógios quartzo, aparelhos Hi-Fi, carros de passeio, televisores a cores, dentre outros (Boletim da CEE 1983/2, p. 10).