

## O APOIO À EXPORTAÇÃO E OS REGIMES JURÍDICOS DO GATT E DA CEE (\*)

*Carlos Botelho Moniz*  
(Fevereiro de 1988)

### 1. Introdução: objecto da consulta

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia tem consequências muito significativas quanto ao regime jurídico aplicável às trocas comerciais com o exterior, em particular no que diz respeito às relações com os restantes Estados membros da Comunidade.

Um dos domínios em que esse impacte mais se faz sentir é o do apoio das autoridades públicas à actividade exportadora.

Na verdade, com a entrada em vigor do Acto de Adesão, Portugal fica submetido ao regime dos artigos 92.º e seguintes do tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, relativos aos auxílios públicos às empresas.

Por outro lado, sendo o nosso país Parte Contratante do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio) e estando também a Comunidade vinculada ao Acordo Geral, às relações comerciais com terceiros Estados, Partes Contratantes do GATT, aplicam-se as regras aí estabelecidas quanto aos auxílios à exportação. Finalmente, estando também Portugal e a Comunidade vinculados pelo Código de Conduta sobre Subvenções e Direitos Compensadores, aprovado no âmbito do Tokyo Round, a actuação das autoridades portuguesas terá de tomar necessariamente em conta a disciplina nele fixada.

---

(\*) Estudo elaborado para o ICEP — Instituto do Comércio Externo de Portugal, tendo a publicação sido autorizada por esta entidade.

De tudo isto resulta a necessidade de definir, em termos sintéticos mas com rigor, o quadro dos compromissos internacionais a que Portugal está submetido, por forma a determinar a margem de actuação das autoridades nacionais e os meios mais adequados de intervenção.

Assim sendo, vamos analisar sucessivamente neste parecer:

- o regime jurídico dos auxílios à exportação no âmbito do GATT;
- o regime jurídico dos auxílios à exportação no âmbito da CEE;
- o problema da compatibilidade dos mecanismos de auxílio à exportação existentes em Portugal com as regras decorrentes dos compromissos assumidos pelo país a nível internacional.

Nos dois primeiros pontos distinguiremos as regras substantivas das regras processuais e no terceiro tomaremos em consideração as diferentes áreas de intervenção das autoridades nacionais: a do apoio promocional; a do financiamento à exportação; a da cobertura de riscos; a dos incentivos fiscais, e a dos incentivos aduaneiros. Analisaremos em especial os instrumentos jurídicos que envolvem participação do ICEP.

## 2. O regime jurídico dos auxílios à exportação no âmbito do GATT

O artigo XVI do Acordo Geral constitui a base do regime jurídico aplicável entre as Partes Contratantes no que diz respeito aos auxílios públicos às empresas — que na terminologia do GATT, aliás, são designados por subvenções.

A disciplina constante daquela disposição distingue as subvenções em geral das subvenções à exportação e no âmbito destas fixa regras distintas consoante se trate de produtos de base ou não.

Para além do regime do artigo XVI há ainda, no entanto, que considerar, por um lado, as regras que o artigo VI do GATT estabelece relativamente às condições de aplicação de direitos compensadores, por outro lado, a disciplina decorrente do Código de Conduta mencionado no número anterior.

Distinguiremos, como proposto, o estudo das regras substantivas do estudo das regras processuais.

## 2.1. *As regras substantivas.*

O conceito de subvenção não é definido nem no Acordo Geral nem no Código de Conduta; e nos termos do relatório publicado em 1981 por um dos grupos técnicos que se debruçou sobre o problema no âmbito do GATT, os peritos que o formavam consideraram que:

[...] it was neither necessary nor feasible to seek an agreed interpretation of what constituted a subsidy. It would probably be impossible to arrive at a definition which would at the same time include all measures that fall within the intended meaning of the term in Article XVI without including others not so intended [...] In any event the Panel felt that the lack of a precise definition had not, in practice, interfered with the operation of Article XVI.

### 2.1.1. *A noção de subvenção.*

Não obstante a falta de um conceito preciso — e da quase que renúncia em tentar determiná-lo — podemos dizer que a noção de subvenção correspondem basicamente as seguintes características:

«comportamento imputável às autoridades».

Na verdade, o conceito de subvenção implica sempre uma intervenção das autoridades públicas, não sendo aplicável a comportamentos imputáveis a pessoas privadas. Embora o artigo XVI o não refira expressamente, sempre tem sido este o entendimento relativo à sua interpretação e aplicação. E a lista exemplificativa anexa ao Código de Conduta aponta exactamente no mesmo sentido.

A circunstância de a intervenção pública ser directa ou indirecta não é, aliás, determinante quanto à aplicação da noção. Desde que o mecanismo em causa resulte de uma intervenção das autoridades, sendo pois destas a responsabilidade última relativamente à sua existência e funcionamento, estaremos perante uma subvenção.

«encargo financeiro suportado pela colectividade».

Tratando-se de um mecanismo instituído pelas autoridades de um país, a subvenção pode-se revestir de características técnicas muito dispa-

res: subsídio directo; isenção fiscal; bonificação de juro; redução de encargos sociais, etc. Em todas as hipóteses apresenta no entanto um traço comum: traduz-se num encargo financeiro de que é desonerado o beneficiário e que é suportado pela colectividade.

«atribuição de vantagens aos destinatários».

Outra característica da referida noção é a circunstância de a aplicação do mecanismo em causa implicar vantagens específicas para os sujeitos por ele abrangidos. A subvenção não é, pois, uma medida neutra do ponto de vista da situação dos agentes no mercado. Pelo contrário, através da sua aplicação visa-se a atribuição de benefícios especiais aos operadores económicos que sejam seus destinatários.

«aplicável ao fabrico, transformação, comercialização, transporte ou exportação de um produto».

A subvenção pode ser aplicada em qualquer estágio do circuito económico, embora o comércio internacional seja particularmente afectado pelas subvenções à exportação. Daí que o Acordo Geral — bem como o Código de Conduta — distinga apenas duas figuras: a subvenção em geral e a subvenção à exportação, estabelecendo quanto a esta última uma disciplina mais rigorosa.

### 2.1.2. *O regime geral.*

Na secção A do artigo xvi está contido o regime geral aplicável às subvenções. A regra é a da obrigação de notificação das Partes Contratantes, sempre que da atribuição da subvenção possa resultar:

- ou o aumento das exportações dos bens relativamente aos quais é aplicável a subvenção;
- ou a diminuição das importações, no país que atribui a subvenção.

De acordo com o referido artigo, sempre que se determine, na sequência da aplicação de um mecanismo qualificável como subvenção, que do mesmo decorre para uma outra Parte Contratante do GATT um prejuízo sério ou a ameaça de um prejuízo sério, iniciar-se-ão nego-

ciações — a pedido da Parte Contratante presumivelmente afectada — com o objectivo de limitar o alcance da subvenção.

O Acordo Geral não estabelece, pois, uma proibição genérica das subvenções, embora vise limitar os seus efeitos negativos sobre as trocas internacionais.

Esta mesma perspectiva está reflectida no artigo 8.º do Código de Conduta.

Na verdade, se por um lado se admite — no n.º 1 da referida disposição — que as subvenções podem constituir importantes instrumentos de política económica e social, por outro lado, os signatários reconhecem que a sua aplicação pode afectar interesses legítimos, comprometendo-se — nos termos do n.º 3 — a evitar a atribuição de subvenções sempre que essa atribuição possa:

- causar prejuízos a um sector produtivo de um dos países signatários;
- afectar as vantagens resultantes da aplicação do Acordo Geral;
- ou causar prejuízos sérios aos interesses de outro signatário.

A avaliação dos prejuízos deverá ser feita tomando em consideração não só as consequências da medida nos mercados dos países em litígio, mas também — se for caso disso — os seus efeitos em mercados de países terceiros.

Em qualquer hipótese, só serão aplicáveis direitos compensadores — nos termos do artigo vi do GATT — se se demonstrar que da atribuição da subvenção decorre, para um sector produtivo de uma das Partes Contratantes, um prejuízo substancial (*material injury*) ou se a mesma atrasar substancialmente (*retard materially*) a instalação de uma indústria no território de uma Parte Contratante.

### 2.1.3. *As subvenções à exportação.*

As regras relativas às subvenções à exportação são, como dissemos, mais rigorosas do que as do regime geral. Esta afirmação é verdadeira tanto no que diz respeito aos termos do artigo xvi do Acordo Geral como no que concerne às disposições do Código de Conduta.

Com efeito, no que diz respeito às subvenções à exportação que incidam sobre bens que não sejam qualificáveis como produtos de base, tanto o n.º 4 do artigo xvi, como o artigo 9.º do Código estabelecem uma norma de proibição. O Código contém ainda em anexo uma lista

exemplificativa de subvenções à exportação, entre as quais se encontram, designadamente:

- as subvenções directas em função dos resultados da exportação;
- os prémios à exportação;
- as tarifas de transporte bonificadas;
- o fornecimento por parte das autoridades de *inputs* em condições mais favoráveis do que as normalmente praticadas;
- as isenções ou reduções dos impostos directos, bem como da matéria colectável, concedidas em função dos resultados da exportação;
- os créditos de impostos indirectos superiores às deduções efectivamente decorrentes da exportação;
- a devolução de encargos de importação sobre *inputs* de bens exportados, superiores às taxas efectivamente cobradas;
- a instituição de programas de seguro de exportação e de garantias contra a flutuação de cotações e riscos cambiais com custos inferiores aos normalmente inerentes à realização de tais operações;
- a concessão de crédito à exportação com taxas inferiores às efectivamente necessárias à remuneração dos meios financeiros utilizados.

No que diz respeito às subvenções à exportação relativas aos produtos de base, as Partes Contratantes comprometem-se a evitá-las, nos termos do n.º 3 do artigo xvi. Isto é, sempre que em resultado da sua aplicação uma das Partes Contratantes adquira um ascendente sobre o comércio mundial de exportação (*«more than an equitable share of world export trade»*) contrário a critérios de equidade, avaliado com base em *performances* anteriores relativas a um período representativo.

O n.º 2 do artigo 10.º do Código de Conduta procura clarificar os termos do referido artigo xvi ao considerar, por um lado, que devem ser tomados em conta não só os efeitos da subvenção ao nível das correntes tradicionais de comércio, mas também o seu impacte quanto ao desenvolvimento potencial das trocas comerciais para novos mercados, por outro lado, que o período representativo a que se refere o mencionado n.º 3 do artigo xvi corresponde aos três últimos anos em que tenham prevalecido condições normais de mercado.

Finalmente, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º, os signatários do Código de Conduta comprometem-se ainda a não atribuir subvenções

à exportação de produtos de base na medida em que da sua concessão possam resultar preços anormalmente baixos quando comparados com os preços praticados pelos restantes fornecedores no mesmo mercado.

## 2.2. *As regras processuais.*

Para além das normas substantivas atrás analisadas, tanto o Acordo Geral como o Código de Conduta fixam mecanismos processuais com o objectivo de garantir o respeito da disciplina criada.

Em primeiro lugar, como já ficou dito, o n.º 1 do artigo xvi do GATT prevê a notificação obrigatória das Partes Contratantes relativamente às subvenções que, directa ou indirectamente, impliquem aumento das exportações ou diminuição das importações dos bens subvencionados.

A notificação deve conter a descrição do mecanismo adoptado na ordem jurídica interna, a indicação dos motivos que levaram as autoridades nacionais a instituí-lo e uma avaliação das consequências previsíveis da subvenção nos fluxos comerciais entre as Partes Contratantes.

O objectivo do regime de notificação é o de tornar, nesta matéria, tão transparentes quanto possível as relações entre os Estados que subscreveram o Acordo Geral.

A esta regra acresce no entanto a possibilidade da adopção de medidas visando neutralizar os efeitos negativos da concessão de subvenções.

Neste âmbito há que considerar duas situações distintas.

Por um lado, o artigo vi do GATT e os artigos 1.º a 6.º do Código de Conduta estabelecem as condições em que podem ser aplicados direitos compensadores à importação de produtos que tenham sido objecto de subvenções.

Por outro lado, o artigo xxiii do Acordo Geral e os artigos 12.º, 13.º, 17.º e 18.º do referido Código estipulam em que termos podem ser adoptadas outras medidas de retaliação, como, por exemplo, a suspensão de reduções pautais ou de outros benefícios anteriormente concedidos com base no GATT.

### 2.2.1. *A aplicação de direitos compensadores.*

A aplicação de direitos compensadores é uma das respostas possíveis à prática de subvenções. Está submetida no entanto a um conjunto de condições de que se salientam os aspectos a seguir indicados.

O processo é normalmente desencadeado, na ordem interna, pela apresentação de uma queixa por parte dos operadores que se consideram lesados pelo facto de bens importados estarem a ser subvencionados pelas autoridades do país exportador. A queixa deve conter elementos através dos quais se possa determinar:

- a natureza e o montante da subvenção;
- a existência de um prejuízo grave, no sentido do artigo VI do Acordo Geral;
- um nexo de causalidade entre a subvenção atribuída e o prejuízo sofrido pela produção nacional.

Recebida a queixa — e desde que a mesma preencha as condições atrás referidas — devem as investigações ser abertas formalmente, ouvindo-se todos os interessados e colhendo-se todas as informações necessárias para decidir.

Tanto o GATT como o Código de Conduta admitem a aplicação de direitos provisórios se esta for a única forma de evitar que se produzam durante o período de investigação prejuízos graves, dificilmente reparáveis.

O direito compensador não deve exceder nunca o montante da subvenção e está prevista a possibilidade de o processo se concluir através da celebração de um acordo quanto ao nível dos preços a praticar.

#### 2.2.2. *A adopção de outras medidas de retaliação.*

A aplicação de direitos compensadores, em princípio, só é possível se os efeitos negativos da subvenção se produzirem no mercado do país que os adopta e se esses efeitos puderem ser assimilados a uma das duas figuras enunciadas nos artigos VI e XVI do GATT:

- prejuízo substancial (*material injury*);
- atraso substancial na instalação de uma produção nacional (*retard materially the establishment of a domestic industry*).

Mas mesmo que os efeitos da subvenção não sejam de molde a provocar a aplicação de direitos compensadores — por exemplo, porque os seus efeitos se fazem sentir no mercado de um país que não o lesado — as suas consequências podem ser tais que justifiquem a adopção de outras medidas pela(s) Parte(s) Contratante(s) eventualmente afectada(s).

Na verdade, se um país atribuir uma subvenção à exportação, desrespeitando a disciplina constante do Código de Conduta ou se os benefícios que uma Parte Contratante retira da aplicação do Acordo Geral forem afectados pela aplicação de uma subvenção por uma outra Parte Contratante, podem ser tomadas medidas de retaliação comercial — designadamente a suspensão de benefícios anteriormente concedidos — com o objectivo de compensar o país cujos interesses legítimos sejam afectados pela aplicação da subvenção em causa.

Os termos em que tais medidas podem ser adoptadas são regulados pelos artigos xxiii e xxv do GATT, de acordo com os quais é requerido o consentimento das Partes Contratantes.

Quanto aos países signatários do Código de Conduta, a autorização é concedida por um Comité especial criado para o efeito (cf. artigo 16.º).

A solução dos litígios entre Partes Contratantes assenta assim basicamente em instrumentos de negociação e conciliação, sendo admissível em último recurso adoptar medidas de retaliação comercial.

O Acordo Geral não instituiu, pois, nenhum mecanismo judicial para a resolução de conflitos.

Veremos que a situação é distinta no âmbito da Comunidade Económica Europeia.

### 3. O regime jurídico dos auxílios à exportação no âmbito da CEE

Para além da disciplina fixada no âmbito do GATT — aplicável, como se disse, às relações comerciais que se estabelecem entre a Comunidade e terceiros Estados, Partes Contratantes do Acordo Geral — o tratado que instituiu a CEE fixou regras próprias quanto ao apoio das autoridades nacionais aos agentes económicos.

Com efeito, se a Comunidade assenta na existência de uma união aduaneira nas relações entre os Estados membros e se o tratado fixa os termos do estabelecimento e do funcionamento do mercado comum, a manutenção de condições de concorrência no mercado comunitário implica necessariamente restrições às intervenções dos Estados que visem privilegiar os agentes económicos nacionais em detrimento dos agentes económicos dos restantes Estados membros.

A importância das relações comerciais de Portugal com os seus parceiros da Comunidade, a natureza específica do Direito Comunitário,

e em particular a sua aplicação na ordem jurídica interna, a magnitude das competências da Comissão e do Tribunal de Justiça da Comunidade relativamente ao comportamento dos Estados, justificam uma análise mais detalhada da disciplina comunitária aplicável nesta sede.

### 3.1. *As regras substantivas.*

A base fundamental do regime jurídico dos auxílios públicos às empresas na Comunidade Económica Europeia, designadamente dos auxílios à exportação, é o artigo 92.º do Tratado de Roma.

De acordo com o n.º 1 desta disposição, são «incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

Nos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º estabelecem-se derrogações a este princípio fundamental. Uma correcta compreensão do significado do preceito implica que se determine o alcance do conceito de «auxílio público» e que se estudem as condições de aplicação do princípio de incompatibilidade.

#### 3.1.1. *A noção de auxílio público.*

O n.º 1 do artigo 92.º revela-nos os seguintes elementos de análise. São incompatíveis com o mercado comum:

- «os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais».

A noção de auxílio público abrange medidas que se traduzem num encargo financeiro para o Estado, quer tal encargo resulte da realização de despesas, quer resulte da renúncia a certas receitas. O termo «Estado» é utilizado num sentido muito amplo, abrangendo todas as pessoas colectivas de direito público — de base territorial ou não — susceptíveis de mobilizar recursos financeiros. A circunstância de a intervenção pública ser indirecta ou mediata não exclui a aplicação do princípio de incompatibilidade.

«independentemente da forma que assumam».

O alcance do conceito não está limitado por requisitos de natureza formal. A configuração técnica da medida em causa é irrelevante. Assim, a regra do artigo 92.º é aplicável a situações tão díspares como a concessão de subsídios não reembolsáveis, o estabelecimento de regimes de crédito privilegiado, as isenções fiscais ou a redução dos encargos sociais imputáveis, em condições normais, às entidades patronais.

O essencial na noção de auxílio é, pois, o efeito favorável da medida sobre a situação financeira da empresa — quer se trate de uma prestação positiva, quer se trate de uma intervenção pública através da qual se atenuam ou eliminam encargos que oneram as empresas.

«favorecendo certas empresas ou certas produções».

É inerente ao conceito de auxílio a natureza selectiva da medida em causa. Tal medida traduzir-se-á numa vantagem específica de que são destinatários certos agentes económicos, com exclusão dos demais.

Este critério — que traça uma fronteira por vezes pouco nítida — permite distinguir entre auxílios públicos e medidas de política económica geral.

Com efeito, competindo aos Estados a condução da política económica, das medidas que nessa sede sejam adoptadas poderão resultar vantagens para certas categorias de agentes económicos ou para a generalidade dos mesmos. Esse tipo de vantagens, que decorre da alteração do quadro global de actuação dos agentes económicos — e não de medidas específicas — não deve ser considerado como auxílio público para o efeito do n.º 1 do artigo 92.º

Assim, por exemplo, de uma eventual desvalorização da moeda, medida adoptada em sede de política cambial, resultarão em princípio benefícios para as empresas exportadoras. Tais benefícios escapam no entanto ao conceito de auxílio público. Falta-lhes o elemento de especificidade que é próprio desta noção.

«que falseiem ou ameacem falsear a concorrência».

O princípio da incompatibilidade só produz efeitos se a medida em causa afectar a concorrência no interior do mercado comum. Não é necessário, no entanto, para que o n.º 1 do artigo 92.º se aplique, pro-

var uma restrição efectiva da concorrência; basta que seja possível constatar uma ameaça ao equilíbrio concorrencial.

Aborda-se assim o problema, complexo, do equilíbrio das condições gerais de concorrência no conjunto da Comunidade, levantado — em termos vigorosos — pelos Governos francês e italiano nos processos n.ºs 6 e 11/69 e 173/73.

O cerne da questão está em saber se se devem considerar abrangidas pelo conceito de auxílio as medidas adoptadas pelos Estados com o objectivo de compensar eventuais *handicaps* estruturais de que padeçam sectores económicos nacionais quando comparados com os sectores congéneres dos restantes países da Comunidade.

Quer a Comissão quer o Tribunal de Justiça consideram que tal critério é estranho aos critérios que resultam do n.º 1 do artigo 92.º, pelo que o alcance do conceito de auxílio público não está por ele limitado.

Esta posição de princípio tem importantes consequências práticas, pois desloca a apreciação das referidas medidas do domínio do n.º 1 para o do n.º 3 do artigo 92.º, isto é, o domínio das derrogações. Assim, uma vez que tais medidas estão abrangidas pela noção de auxílio, a sua admissibilidade está sujeita à apreciação da Comissão.

Não será inútil chamar a atenção para o vasto domínio de negociação que assim se abre entre as autoridades nacionais e o executivo comunitário.

«na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados membros».

Última condição de aplicação do princípio de incompatibilidade é a afectação do comércio intracomunitário. Com efeito, para que um auxílio concedido a uma empresa seja abrangido pelo n.º 1 do artigo 92.º é preciso que dele resulte uma perturbação dos fluxos comerciais intracomunitários. Ficam assim excluídas as chamadas situações puramente internas, isto é, aquelas em que os efeitos da medida adoptada se não repercutem para além das fronteiras nacionais. Para que o princípio se aplique basta no entanto que essa repercussão seja indirecta ou mediata.

Num mercado aberto e integrado, como o mercado comunitário, as situações puramente internas tenderão, pois, a ter carácter meramente residual.

Procurando sintetizar, a partir dos vários elementos de análise do artigo 92.º, diremos pois que constitui auxílio público, para o efeito

da aplicação desta disposição, qualquer vantagem específica concedida a certa ou certas empresas, através de um acto imputável a uma entidade pública, implicando a mobilização de recursos financeiros, da qual resulte — em virtude da situação de privilégio assim criada — uma afectação actual ou potencial da concorrência e uma distorção dos fluxos comerciais no interior da Comunidade.

### 3.1.2. *A aplicação do princípio de incompatibilidade: os auxílios à exportação.*

A adopção de um conceito muito amplo de «auxílio público», por parte do legislador comunitário, é intencional. Pretende-se desta forma reforçar o poder de controlo da Comissão, com o objectivo de evitar distorções dos fluxos comerciais intracomunitários.

Mas se é certo que a regra geral é a da incompatibilidade dos auxílios públicos às empresas com o mercado comum, não o é menos que os n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º estabelecem importantes excepções à aplicação da referida regra.

Na verdade, o Tratado de Roma é o reflexo de um compromisso entre liberalismo e intervencionismo no quadro de um sistema de mercado. E o artigo 92.º é certamente uma das disposições em que tal compromisso é mais evidente.

O teor das excepções atrás mencionadas, em especial a da alínea *a)* do n.º 2 e as do n.º 3, revelam que foi propósito claro dos autores do tratado salvaguardar — dentro de certos limites — a utilização por parte dos Estados de importantes instrumentos de política económica.

O desequilíbrio do sistema comunitário, do ponto de vista da condução da política económica geral, tornava-o aliás inevitável. Com efeito, se no que diz respeito ao estabelecimento do mercado comum — isto é, à eliminação dos entraves ao comércio e dos obstáculos à circulação de factores de produção — do tratado e do direito derivado resulta um conjunto coerente de normas substantivas que corresponde a um estágio avançado de integração económica e jurídica, quanto à condução da política económica o tratado situa-se — com algumas excepções, em particular a da política agrícola — ao nível da simples cooperação inter-estadual.

Assim, na ausência de uma autoridade central com competência decisória geral em matéria económica e conseqüentemente na falta de uma política económica comunitária, o tratado limita-se a utilizar o quadro

institucional por ele criado, para a coordenação de políticas que, na sua génese e na sua essência, são políticas nacionais.

Compreende-se, por isso, que os Estados — independentemente das diferentes tradições nacionais ao nível da intervenção dos poderes públicos na vida económica — não possam renunciar à utilização de instrumentos que lhes permitam orientar a actividade económica no sentido considerado mais ajustado à prossecução dos objectivos gerais do desenvolvimento económico e social.

Tal utilização, no entanto, está limitada pela avaliação, no contexto comunitário, das vantagens e dos inconvenientes das medidas em causa.

A consagração de excepções ao princípio de incompatibilidade traduz assim a perspectiva de que, em certas circunstâncias, os benefícios decorrentes da concessão de estímulos a certas empresas compensam e superam os efeitos negativos decorrentes da restrição de concorrência e da afectação do comércio que necessariamente implicam.

Tal juízo só pode ser formulado caso a caso, com base em princípios orientadores que deixem à entidade competente uma margem significativa de apreciação.

Ora, no quadro da Comunidade cabe, em primeira linha, à Comissão — sob controle do Tribunal — exercer tais poderes de apreciação. E das decisões por ela adoptadas, bem como das comunicações por ela emitidas, à luz das orientações gerais definidas no artigo 92.º, resultam já políticas relativamente coerentes e elaboradas, designadamente nos domínios regional e sectorial.

Não cabe obviamente no âmbito deste parecer a análise das referidas políticas. Interessa-nos tão só estudar os termos em que os princípios gerais atrás referidos têm sido aplicados aos auxílios à exportação.

Ora, a política da Comissão relativa a esse tipo de auxílios está expressa, em termos unívocos, em todos os relatórios anuais relativos à política de concorrência. No primeiro relatório, referente a 1971, pode-se ler:

«Les avantages que les États membres accordent à leurs entreprises en faveur de leur activité d'exportation constituent des aides.

Pour autant qu'elles sont (...) accordées pour les ventes réalisées dans les autres États membres, elles tombent sous l'application de l'article 92. Dans cette (...) hypothèse, la Commission a une position constante, selon laquelle il est incompatible avec les principes généraux d'un marché commun où l'union douanière est réalisée depuis 1968, et notamment avec celui de la libre circulation, qu'un

État membre développe artificiellement ses ventes dans les pays partenaires tout en exonérant son marché intérieur des effets de l'aide qu'il accorde. Une telle aide ne saurait bénéficier d'aucune exception et cette position vaut quelle que soient la forme que prend l'aide, son intensité, les motivations ou finalités qui la fondent.»

E no último relatório, referente ao ano de 1986, na mesma linha de orientação, diz-se:

A Comissão, apoiada por decisões do Tribunal de Justiça Europeu, sempre sustentou e aplicou a sua política no sentido de que os auxílios à exportação no comércio intracomunitário são, fundamentalmente, incompatíveis com o mercado interno e não podem beneficiar de qualquer das derrogações previstas no n.º 3 do artigo 92.º do Tratado CEE. As medidas tomadas para aplicar esta política foram muitas vezes relatadas, em anteriores relatórios sobre a concorrência. Em 1986 não se verificou qualquer alteração desta abordagem.

Com fundamento nestas orientações, a Comissão pronunciou-se já sobre muitos casos concretos, de que podemos salientar:

- a aplicação de taxas preferenciais por parte dos bancos centrais francês e belga ao redesconto dos créditos dos exportadores dos referidos países;
- a concessão de benefícios fiscais pelas autoridades francesas às empresas nacionais com estabelecimentos no estrangeiro, quanto às deduções possíveis para o efeito da determinação do rendimento tributável;
- o financiamento pelo Instituto do Comércio Externo italiano de campanhas publicitárias nos mercados dos países membros da Comunidade para promoção das exportações da indústria de brinquedos italiana;
- a concessão de condições especiais de crédito para o financiamento de operações de exportação, no quadro das actividades da Banque Française du Commerce Extérieur (BFCE), em França, do Export Credits Guarantee Department (ECGD), na Grã-Bretanha, e da Danish Export Financing Corporation (DEFC), na Dinamarca;
- o acordo celebrado com o mesmo objectivo entre o banco central e os bancos comerciais dos Países Baixos, designado Export-financierings arrangement (EFA);

- o financiamento de operações de promoção das exportações alemãs pelas autoridades federais e pelas autoridades estaduais;
- o financiamento de acções de prospecção de mercados em países da Comunidade, pelo British Overseas Trade Board (BOTB);
- a redução — decidida pelas autoridades gregas — dos encargos sociais devidos pelas entidades patronais relativamente à mão-de-obra empregue no sector exportador;
- o regime vigente, também na Grécia, quanto a «restituições» de impostos relativamente a bens destinados à exportação.

O único caso concreto de derrogação concedida nesta área, repertoriado nos relatórios sobre a política de concorrência, diz respeito a auxílios atribuídos a PME's situadas na Irlanda do Norte, para a prospecção de mercados exteriores a essa região — quer nas restantes regiões da Grã-Bretanha, quer noutros países da Comunidade.

Essa derrogação, de carácter absolutamente excepcional e concedida em termos restritivos, baseou-se, entre outras, na circunstância de se tratar de uma região periférica com problemas muito graves na qual predominam as pequenas e médias empresas, pouco motivadas para a actividade exportadora. De acordo com os termos utilizados pela própria Comissão «[...] les entreprises de ces régions ne s'intéressent souvent qu'aux débouchés locaux, se privant de la sorte de perspectives de développement quantitatif et qualitatif que leur procurerait une meilleure connaissance des marchés extérieurs à leurs régions».

Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade, ela é escassa nesta matéria. Compreensivelmente, aliás.

Por um lado, a Comissão — dado o melindre das situações, não apenas em termos económicos e comerciais, mas também em termos políticos — prefere esgotar todas as possibilidades do processo administrativo, mesmo que isso se traduza numa maior demora na resolução dos problemas.

Por outro lado, os Estados, conscientes de que as suas posições na maior parte dos casos são insustentáveis em termos contenciosos, privilegiam o contacto directo e a negociação com a Comissão.

A jurisprudência existente confirma no entanto, no essencial, as orientações por esta adoptadas. Assim é, designadamente, no acórdão proferido nos processos apensos, n.ºs 6 e 11/69, que opuseram a Comissão à República Francesa a propósito do mencionado redesconto preferencial dos créditos à exportação.

### 3.2. *As regras processuais.*

A aplicação da disciplina estabelecida pelo artigo 92.º é assegurada através das regras processuais definidas no artigo 93.º Do regime nele fixado resulta, como veremos, a atribuição de importantes poderes de controlo à Comissão. O exercício de tais poderes está naturalmente submetido ao controlo judicial do Tribunal de Justiça da Comunidade.

Para a correcta análise do regime fixado no artigo 93.º há que distinguir os «auxílios existentes» dos «auxílios novos».

#### 3.2.1. *Os auxílios existentes.*

Auxílios existentes são todos os mecanismos de apoio às empresas de um país — englobados na noção de auxílio público atrás enunciada — que se encontram em aplicação no momento em que entra em vigor no país em causa o regime jurídico dos artigos 92.º e 93.º do Tratado de Roma.

No caso de Portugal, devem, pois, ser considerados auxílios existentes todos os que se aplicavam na ordem interna no momento da entrada em vigor do Acto de Adesão, e que se continuam a aplicar no presente.

Em relação a tais auxílios está salvaguardada a possibilidade da sua aplicação até que a Comissão se pronuncie sobre a eventual incompatibilidade dos mesmos com o mercado comum.

Auxílios existentes serão ainda todos os que, tendo sido notificados à Comissão como auxílios novos, nos termos do n.º 3 do artigo 93.º, não tenham sido objecto de qualquer tomada de posição por parte desta instituição — ou tenham sido objecto de aprovação expressa — no prazo de dois meses a contar da notificação. Passam assim a estar submetidos ao regime de controlo permanente previsto no n.º 1 do artigo 93.º

Se da análise a realizar com as autoridades nacionais resultar a convicção, para a Comissão, de que certo ou certos mecanismos existentes são ou se tornaram incompatíveis com o funcionamento do mercado comum, o n.º 2 do artigo 93.º confere-lhe poderes de intervenção significativos. Assim, a Comissão poderá emitir uma decisão dirigida ao Estado, impondo-lhe que suprima ou modifique o regime em vigor, dentro de determinado prazo.

Em caso de incumprimento da decisão adoptada, a Comissão tem legitimidade para introduzir uma acção contra o Estado, perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, por violação da obriga-

ção decorrente da decisão — artigo 93.º, n.º 2, segundo parágrafo. E nos termos do artigo 171.º, se o Tribunal declarar — através de um acórdão — que o Estado membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem em virtude do direito comunitário (originário ou derivado), esse Estado está obrigado a tomar as medidas necessárias (por exemplo, a revogação ou a modificação de um diploma legal) para a execução do acórdão.

### 3.2.2. *Os auxílios novos.*

Auxílios novos serão, no caso português, todos os mecanismos de apoio às empresas que as autoridades nacionais pretendam criar depois da entrada em vigor do Acto de Adesão, bem como todos os projectos de modificação dos auxílios existentes.

Em relação aos auxílios novos vigora um regime de notificação prévia obrigatória, de acordo com o n.º 3 do artigo 93.º

Da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a esta disposição resultam as seguintes consequências:

- nenhum auxílio novo pode ser adoptado e aplicado por um Estado sem notificação da Comissão;
- a Comissão dispõe de um prazo de dois meses, a partir da notificação, para se pronunciar sobre o projecto notificado;
- durante o referido prazo de dois meses, não pode ser adoptada pelo Estado em causa nenhuma medida de execução do mecanismo notificado;
- ao expirar o prazo de dois meses, a Comissão pode tomar uma de três atitudes:
  - não se pronunciar, hipótese em que o Estado pode adoptar e executar o projecto notificado; as autoridades nacionais têm apenas a obrigação de informar a Comissão da adopção e execução do projecto notificado, ficando este submetido ao regime dos auxílios existentes;
  - emitir um juízo de valor positivo, o que permite ao Estado adoptar e executar o projecto notificado; passa-se assim a aplicar, também nesta situação, o regime de controlo permanente previsto para os auxílios existentes;
  - emitir reservas quanto à compatibilidade do projecto notificado com o mercado comum, abrindo o processo de investi-

gação previsto no n.º 2 do artigo 93.º; nesta hipótese, as autoridades nacionais não podem agir enquanto o processo não estiver concluído, isto é, enquanto a Comissão não tiver adoptado uma decisão.

Nesta última situação, a decisão da Comissão pode ter um de três sentidos diferentes:

- pode-se tratar de uma decisão através da qual a Comissão considere que as reservas emitidas não tinham — tudo visto e ponderado — razão de ser;
- pode-se tratar de uma decisão que considere que nem todos os aspectos do projecto notificado são incompatíveis com o mercado comum, ficando a sua admissibilidade subordinada à introdução das modificações que a Comissão considere adequadas;
- finalmente, pode-se tratar de uma decisão negativa que considere o projecto, na sua globalidade, incompatível com o mercado comum.

Em caso de decisão desfavorável, quer o Estado, quer as empresas interessadas podem introduzir um recurso de anulação perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos termos do artigo 173.º

Se as autoridades nacionais, violando o n.º 3 do artigo 93.º, concederem auxílios às empresas, ao abrigo de um mecanismo qualificável como auxílio novo:

- sem que tenha havido notificação; ou
- sem que tenha expirado o prazo de dois meses subsequente à decisão; ou
- sem que a Comissão tenha tomado uma decisão, depois de aberto o processo previsto no n.º 2 do artigo 93.º;

a Comissão pode exigir, no exercício dos seus poderes de controlo, a restituição, pelas empresas, das quantias recebidas a título de auxílio.

Finalmente, importa referir que, tanto no que diz respeito aos auxílios existentes como quanto aos auxílios novos, qualquer empresa que se considere lesada pelos termos em que são ou podem vir a ser aplicados os regimes nacionais, tem legitimidade para apresentar queixa à Comissão com fundamento no desrespeito dos critérios relativos à aplicação dos artigos 92.º e 93.º, solicitando-lhe que accione os mecanismos de controlo que o Tratado estabelece.

#### 4. Os mecanismos de auxílio à exportação existentes em Portugal e a sua compatibilidade com as regras que vinculam o País na ordem externa

A análise dos regimes vigentes no âmbito do GATT e da CEE permitiu-nos clarificar o alcance dos compromissos assumidos por Portugal, na ordem externa, quanto à admissibilidade dos apoios que o Estado presta aos agentes económicos.

A disciplina aplicável na Comunidade Económica Europeia é, como vimos, mais rigorosa do que aquela que resulta do Acordo Geral e do Código de Conduta. E isto não só no que diz respeito ao alcance material das normas, como no que se refere aos mecanismos processuais relativos ao controlo da sua aplicação.

Percebe-se que assim seja, uma vez que o Tratado de Roma, ao fixar as regras relativas ao estabelecimento e funcionamento de um mercado comum, condiciona de forma bastante mais acentuada a acção dos Estados.

De acordo com o plano traçado, há que proceder agora à caracterização dos regimes em vigor em Portugal e aferir da sua compatibilidade com os compromissos atrás mencionados.

O apoio do Estado às empresas assume, como se sabe, facetas muito diversificadas, tendo na sua base critérios de vária natureza. Na verdade, podem os incentivos ser concedidos no âmbito da política de desenvolvimento regional ou obedecer a razões de natureza sectorial; pode o Estado acudir a sectores em crise, promovendo o seu reajustamento, ou estimular sectores de ponta, que careçam, por exemplo, de investimentos avultados no domínio da investigação.

As situações são, pois, as mais diversas, traduzindo-se em legislação dispersa, que se torna por vezes difícil subsumir a um modelo coerente.

Não cabe obviamente no âmbito do presente estudo a análise da totalidade dos regimes legais existentes em Portugal que possam ser qualificados de «subvenção», à luz do GATT, ou de «auxílio público», à luz do Tratado de Roma.

Preocupam-nos tão-só os mecanismos de apoio à exportação e de entre estes aqueles em que avulta a participação do ICEP. Na verdade, há que repensar as formas tradicionais de intervenção, de modo que o Instituto adapte o seu comportamento ao novo condicionalismo em que o País se insere.

Não se retire destas palavras a conclusão precipitada de que o Estado está inibido de prestar qualquer apoio às empresas no âmbito do comér-

cio externo. Do que se trata é de conceber a sua intervenção à luz de uma nova filosofia e de acordo com uma metodologia compatível com aquele novo enquadramento internacional.

Assim, da perspectiva fundamentalmente «assistencial» que tem caracterizado essa intervenção deve-se passar para uma perspectiva nova do Estado enquanto «prestador de serviços», que investe e corre riscos onde as empresas eventualmente não estejam em condições de o fazer.

O quadro legal actualmente existente em Portugal permite-nos identificar, como dissemos logo no início do trabalho, várias áreas de intervenção das autoridades: a do apoio promocional, a do financiamento à exportação, a da cobertura de riscos, a dos incentivos fiscais e a dos incentivos aduaneiros.

No que diz respeito ao financiamento à exportação e à cobertura de riscos, a orientação que resulta do Código de Conduta é clara: a sua admissibilidade está subordinada ao respeito das regras de mercado. Na verdade, na lista exemplificativa anexa ao Código, entre as subvenções consideradas inadmissíveis contam-se a concessão de crédito à exportação a taxas inferiores às efectivamente necessárias à remuneração dos meios financeiros utilizados e a instituição de programas de seguro de exportação e de garantia contra a flutuação de cotações e riscos cambiais com custos inferiores aos normalmente inerentes à realização de tais operações.

No âmbito da Comunidade Económica Europeia prevalece uma orientação idêntica, como já tivemos oportunidade de referir a propósito da posição adoptada pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça no processo relativo ao crédito à exportação em França.

No domínio dos incentivos aduaneiros, a integração na Comunidade altera substancialmente os dados do problema. Com efeito, uma vez terminado o período transitório, cessa a aplicação de direitos nas relações comerciais com os restantes Estados membros da Comunidade e passa a vigorar a pauta aduaneira comum nas relações com terceiros. Portugal perde, pois, a sua autonomia neste domínio, alinhando o regime nacional pelo regime comunitário, designadamente no que diz respeito às facilidades de que podem beneficiar os exportadores. Trata-se fundamentalmente dos regimes especiais de importação de matérias-primas e produtos semiacabados a incorporar em bens produzidos no país e destinados à exportação — o aperfeiçoamento activo e a importação temporária. A sua admissibilidade está subordinada ao respeito da regulamentação comunitária existente na matéria. Voltaremos a esta questão a propósito da análise do Decreto-Lei n.º 117/87, de 14 de Março.

No que diz respeito aos incentivos fiscais à exportação o Código de Conduta e o Tratado de Roma traçam também balizas bastante precisas.

O primeiro, na medida em que considera abrangidas pela proibição das subvenções à exportação as isenções ou reduções dos impostos directos concedidas em função dos resultados da exportação e os créditos de impostos indirectos superiores às deduções efectivamente decorrentes de operações de exportação.

O segundo, na medida em que estabelece, nos termos do seu artigo 96.º, que os produtos exportados para o território de um dos Estados membros não podem beneficiar de qualquer reembolso de imposições internas superior às imposições que sobre eles tenham incidido, directa ou indirectamente.

Quanto aos benefícios — fiscais ou de outra natureza — concedidos sem ligação directa com a exportação, designadamente aqueles que são atribuídos com vista à promoção de investimento, devem ser apreciados na sua sede própria, à luz dos critérios relativos ao desenvolvimento regional ou ao apoio sectorial. É o caso do recém-aprovado sistema de incentivos de base regional, cujo regime consta do Decreto-Lei n.º 15-A/88, de 18 de Janeiro.

Não são estes, no entanto, os domínios em que o ICEP desenvolve primordialmente as suas atribuições. O Instituto tem estado em grande medida orientado para o apoio promocional, avultando neste âmbito três instrumentos jurídicos: o regime de incentivos estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 117/87, de 14 de Março, o regime dos contratos de desenvolvimento para a exportação, constante, nos seus aspectos essenciais, do Decreto-Lei n.º 288/76, de 22 de Abril, e o chamado novo instrumento de desenvolvimento das exportações (NIDE), criado pelo Decreto-Lei n.º 324/84, de 9 de Outubro. Analisaremos de seguida cada um destes diplomas.

Antes, porém, uma palavra de esclarecimento quanto ao alcance da análise a realizar.

A apreciação dos diplomas atrás referidos será feita numa perspectiva *exclusivamente* jurídica, sem tomar em consideração critérios de conveniência ou de oportunidade.

Com efeito, a fraqueza relativa dos mecanismos de controlo da acção dos Estados — sobretudo no âmbito do GATT — leva muitas vezes os analistas a concluir que a licitude dos regimes não depende de critérios jurídicos precisos, mas fundamentalmente de serem bem negociados.

Gostaríamos de deixar no presente texto uma palavra de advertência relativamente a este tipo de análise dos problemas.

Na verdade, a disciplina aplicável aos auxílios às empresas, designadamente no que diz respeito à exportação, reflecte preocupações de vária índole — não só de natureza jurídica, mas também económica, social e política — que não podem deixar de se reflectir nos termos em que a mesma é aplicada. A tendência, no entanto, é nítida no sentido de um rigor acrescido no que diz respeito ao enquadramento normativo da acção dos Estados.

A aprovação do Código de Conduta é um sinal dessa evolução no âmbito do GATT; a jurisprudência da Comissão e do Tribunal de Justiça relativamente à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado de Roma espelham com maior nitidez ainda a mesma linha de evolução no âmbito da CEE.

Daí que se justifique que os Estados procedam com cautela redobrada, expurgando dos textos legais os elementos manifestamente violadores da disciplina internacional, flexibilizando os termos da sua eventual intervenção.

Ora a definição de uma estratégia adequada nesta matéria, que previna os conflitos, garantindo às empresas os apoios de que carecem, só pode ser delineada a partir da exacta compreensão dos limites impostos pelos compromissos assumidos.

Os diplomas que vamos analisar, como veremos, não respeitam sob vários aspectos os referidos limites.

#### 4.1. Decreto-Lei n.º 117/87, de 14 de Março: os incentivos aduaneiros e promocionais à exportação

O regime estabelecido neste diploma atribui às empresas que preencham os requisitos fixados no seu artigo 3.º dois tipos de facilidades.

A primeira, prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1.º, consiste na possibilidade de substituir, por termo de responsabilidade assumido pelo ICEP, a fiança relativa à garantia dos direitos e demais imposições exigíveis para efeitos de desalfandegamento das mercadorias importadas ao abrigo dos regimes de importação temporária e aperfeiçoamento activo ou da descarga directa inerente a estes regimes.

A segunda, estabelecida na alínea *b*) do n.º 1 do referido preceito, consiste na atribuição de tratamento prioritário, por parte do ICEP, em matéria de assistência técnica e comercial.

No que diz respeito à primeira das facilidades atrás indicadas, a sua qualificação como subvenção ou auxílio à exportação não oferece dúvida. Trata-se, com efeito, de um mecanismo nos termos do qual o Estado, através do ICEP, assume responsabilidades e encargos que normalmente incidiriam sobre os agentes económicos. Se tivermos presentes as características do conceito de subvenção no âmbito do GATT — analisadas no n.º 2 deste trabalho — ou as da noção de auxílio público para o efeito da aplicação do Tratado de Roma — nos termos estudados no n.º 3 —, concluiremos sem dificuldade que o mecanismo em causa está abrangido por aqueles conceitos.

Quanto à atribuição de prioridade no domínio da assistência técnica e comercial, os termos do diploma são muito imprecisos, ficando a sua concretização dependente da apreciação casuística dos projectos apresentados pelos operadores económicos.

Num aspecto, no entanto, o regime pode ser criticado. Com efeito, na medida em que a concessão do apoio está directamente dependente das *performances* das empresas no domínio da exportação, surge como um instrumento específico de auxílio a certos agentes económicos com vista à redução dos encargos por eles suportados no âmbito da sua actividade exportadora.

Esta é, aliás, uma crítica que pode ser feita não só a este diploma mas a todos os que vamos analisar e que é bem o reflexo da perspectiva «assistencial» a que aludíamos atrás.

Os termos em que os textos legais estão redigidos não deixam, com efeito, qualquer margem para a sua defesa em caso de litígio perante as instâncias internacionais competentes na matéria.

#### 4.2. Decreto-Lei n.º 288/76, de 22 de Abril: os contratos de desenvolvimento para a exportação

O Decreto-Lei n.º 288/76, de 22 de Abril, consagra a figura do contrato de desenvolvimento para a exportação, relativamente à qual se colocam de maneira muito nítida as dificuldades a que aludíamos na alínea anterior.

Com efeito, os referidos contratos, a celebrar entre o ICEP e empresas ou grupos de empresas com as características referidas no artigo 3.º,

traduzem-se na atribuição de um conjunto de benefícios em função de resultados a obter no domínio do comércio externo.

O artigo 18.º não podia, aliás, ser mais claro ao estatuir que o «efectivo direito aos benefícios derivados do contrato de desenvolvimento dependerá da consecução pelas empresas dos objectivos e metas que, para o efeito, no mesmo contrato se estabelecerão [...]» e ainda que os referidos objectivos e metas «respeitarão, fundamentalmente, ao volume anual e final de exportações a atingir pelas empresas ao longo do período convencionado [...]».

É o próprio legislador a qualificar o regime que estabelece como subvenção ou auxílio à exportação.

Quanto aos benefícios decorrentes da celebração dos contratos, a leitura simultânea do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 288/76 e da lista exemplificativa, anexa ao Código de Conduta, é por si só elucidativa, não carecendo de comentários adicionais.

A assistência técnica e comercial com vista a facilitar a colocação nos mercados externos dos bens ou serviços a exportar [artigos 7.º, n.º 1, alínea *a*), e 8.º]; a obtenção de financiamentos em condições de prazo e juro mais favoráveis que as correntes no mercado [artigos 7.º, n.º 1, alínea *b*), e 9.º]; a prestação de garantia pela COSEC em condições de prémio mais favoráveis do que as usuais em operações idênticas [artigos 7.º, n.º 1, alínea *a*), e 10.º]; a comparticipação nos encargos relativos aos financiamentos e garantias acima referidos e ainda nos encargos com estudos, projectos e outras acções de promoção [artigos 7.º, n.º 1, alínea *d*), e 11.º] e os benefícios fiscais [artigos 7.º, n.º 1, alínea *e*), e 12.º a 17.º] constituem casos exemplares de desrespeito das regras do GATT e da CEE.

O mínimo que se pode esperar de futuro é que as autoridades, a quererem manter situações deste tipo, o não declarem expressamente na própria letra da lei...

Em caso de litígio, um diploma como este é indefensável.

#### 4.3. Decreto-Lei n.º 324/84, de 9 de Outubro: o novo instrumento de desenvolvimento das exportações

O Decreto-Lei n.º 324/84 insere-se no âmbito da política de fomento das exportações, prevendo a possibilidade de financiamento pelo ICEP

— até ao limite de 50 % dos encargos — de projectos apresentados por empresas exportadoras ou por câmaras de comércio bilaterais.

O diploma define, no artigo 3.º, as condições de elegibilidade dos projectos, tipificando-os no seu artigo 4.º Assim, podem ser submetidos à apreciação do ICEP, para efeito de financiamento, projectos de prospecção e desenvolvimento de mercados, projectos para a adjudicação de grandes encomendas, projectos de melhoria de qualidade e projectos para reforço da presença portuguesa no estrangeiro.

Os financiamentos concedidos são reembolsáveis, excepto no que diz respeito aos apoios concedidos às câmaras de comércio ou a outras instituições sem fins lucrativos e no caso de projectos de interesse nacional, em que o risco de insucesso seja elevado.

O princípio do reembolso torna este regime mais facilmente defensável, tudo dependendo dos termos em que sejam negociados os acordos-programa e da aplicação concreta que for feita das excepções.

Há que distinguir entre estes vários tipos de projectos para o efeito da sua apreciação. Aqueles relativamente aos quais se podem levantar problemas mais sérios são os referentes à prospecção de mercados e à adjudicação de grandes encomendas. Estas figuras estão delineadas com vista ao apoio específico a acções de penetração em mercados externos, pelo que sempre se poderá argumentar que se traduzem na assunção pelo Estado de encargos que recairiam normalmente sobre as empresas empenhadas nas referidas acções. Isto, naturalmente, se as condições negociadas com o ICEP forem manifestamente mais favoráveis que as condições normais de mercado.

Os projectos de melhoria de qualidade e de reforço da presença portuguesa no estrangeiro são mais facilmente defensáveis.

Os primeiros poderiam ser desenvolvidos com um âmbito geral sem ligação específica, pelo menos do ponto de vista formal, à actividade exportadora. Deslocar-se-ia assim a sua apreciação do âmbito dos auxílios à exportação para o dos auxílios ao desenvolvimento económico e industrial — domínio em que as regras do GATT e da CEE abrem uma margem de apreciação bastante mais alargada.

Quanto aos segundos, na medida em que sejam desenvolvidos pelas câmaras de comércio, poderá ser mais difícil considerá-los como de apoio específico a certas empresas ou a certos produtos.

O regime constante do Decreto-Lei n.º 324/84, embora podendo ser melhorado, está assim mais próximo da perspectiva que deve ser adoptada pelo legislador quando define os termos em que o Estado se dispõe a apoiar o crescimento das exportações nacionais.

## 5. Conclusões

A análise realizada permite-nos chegar às seguintes conclusões:

- o regime jurídico aplicável às subvenções, designadamente às subvenções à exportação, no domínio do Direito Internacional Económico evoluiu no sentido de um rigor acrescido;
- a acção dos Estados neste âmbito está, pois, hoje submetida a um enquadramento normativo mais preciso, decorrente, nomeadamente, do Código de Conduta aprovado durante as negociações do Tokyo Round;
- Portugal e a CEE estão vinculados pelo Código de Conduta, o qual se aplica nas relações do nosso País com Estados que não sejam membros daquela Comunidade;
- os eventuais conflitos relativos à aplicação do Código não estão submetidos a controlo jurisdicional, dependendo a sua solução, em grande medida, dos mecanismos negociais existentes no seio do GATT e, em última análise, da arma da retaliação comercial;
- quanto às relações intracomunitárias rege o disposto nos artigos 92.º e 93.º do Tratado de Roma, que criam uma disciplina mais apertada do que a consagrada no Código de Conduta;
- esse rigor acrescido traduz-se não só na consagração do princípio geral da incompatibilidade dos auxílios públicos às empresas com o mercado comum, mas também na atribuição de competência à Comissão para controlar a aplicação das excepções e ao Tribunal de Justiça da Comunidade para dirimir os conflitos relativos ao respeito daquelas regras;
- a política da Comissão e a jurisprudência do Tribunal relativas a esta matéria condenam, em termos sistemáticos, os regimes nacionais que se traduzam em mecanismos específicos de apoio à exportação no âmbito do comércio intracomunitário;
- assim, o legislador nacional deve tomar em consideração estas orientações ao definir os regimes legais vigentes na ordem interna, por forma a prevenir conflitos antecipadamente perdidos e a evitar a criação de uma situação de insegurança nas relações entre os agentes económicos e as autoridades públicas;
- a redefinição das competências do ICEP deve tomar em linha de conta estas preocupações, flexibilizando os termos da sua intervenção, desinserindo-a do enquadramento rígido em que hoje se encontra espartilhada;

- os regimes legais que estudámos no n.º 4 deste trabalho apresentam todos — e o dos contratos de desenvolvimento para a exportação de forma muito especial — elementos que ou são manifestamente incompatíveis com as regras vigentes no âmbito da CEE ou são questionáveis do ponto de vista da disciplina aplicável no seio do GATT;
- é, pois, conveniente proceder a uma revisão global do enquadramento normativo a que está subordinada a actividade do ICEP, expurgando-o dos elementos manifestamente incompatíveis com os compromissos assumidos na ordem externa, mas permitindo ao Instituto cumprir os objectivos para que foi criado.