

Visão Integrada da União Europeia para Responder aos Desafios à Escala Global

Vertente externa da política comunitária de promoção do crescimento e do emprego

Pedro Guerra Maio *

Resumo

No quadro da vertente externa da Estratégia de Lisboa, a Comissão Europeia apresentou, em Outubro de 2006, o programa “Europa Global”, esboçando uma nova política comercial da União Europeia (UE), a fim de potenciar a competitividade europeia e aproveitar as oportunidades criadas pela abertura internacional. Este programa veicula o firme compromisso da UE a favor do multilateralismo, reiterando o objectivo de contribuir para um acordo global ambicioso no quadro da Ronda de Doha, prevendo, em simultâneo, a celebração de uma nova geração de acordos de comércio livre bilaterais e a promoção dos diálogos para a convergência regulamentar. No actual contexto de crise financeira, a Comissão Europeia veio reforçar o compromisso europeu de abertura global dos mercados e do investimento, os quais são considerados elementos essenciais para limitar o impacto global da crise.

Palavras-Chave:

Estratégia de Lisboa, Europa Global, política comercial, ronda de Doha, acordos de comércio livre

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

* Técnico do GPEARI-MFAP

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade do autor podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade do autor.

1 – Programa “Europa Global”

O crescimento e o emprego, bem como as oportunidades que geram, são objectivos centrais da UE, estando no cerne da agenda da Comissão Europeia.

Em 2005, a Estratégia de Lisboa renovada¹ definiu as medidas a implementar para estimular o crescimento e o emprego na Europa, sublinhando que, para ajudar as empresas europeias a competir a nível mundial, seria indispensável um mercado aberto, regido a nível interno por regras efectivamente aplicadas em domínios como a concorrência, a inovação, a educação, a investigação e o desenvolvimento, o emprego e a política social e de coesão.

Esta agenda interna teria de ser complementada com uma agenda externa tendo em vista a criação de oportunidades no quadro de uma economia globalizada, que incluísse não só a política comercial da UE, mas também outras políticas externas relevantes.

Neste sentido, em Outubro de 2006, a Comissão Europeia (CE) apresentou a comunicação “Europa Global”², propondo um plano de acção para a competitividade da UE, ao abrigo da vertente externa da Estratégia de Lisboa. Esta agenda foi concebida para

¹ Conclusões do Conselho Europeu de 22 e 23 de Março de 2005, documento 7619/1/09 REV 1, de 23 de Março de 2005.

² Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Europa Global: Competir a nível mundial”, COM (2006) 567 final, de 4 de Outubro de 2006.

tornar mais decisiva a contribuição da política comercial para o crescimento e emprego na Europa, contribuir para a liberalização do comércio mundial e complementar outros objectivos políticos externos da política comercial comunitária, nomeadamente os das políticas de desenvolvimento e de vizinhança.

A rejeição do proteccionismo na Europa, a abertura dos principais mercados fora da Europa e a unificação dos esforços das políticas internas e externas da UE são os elementos fundamentais deste programa: “Há dois requisitos, essenciais e afins, para a competitividade europeia. Primeiro, ter as políticas internas correctas, que reflectam o desafio externo em matéria de competitividade e preservem a nossa abertura ao comércio e ao investimento. Em segundo lugar, garantir uma maior abertura e regras equitativas noutros mercados, nomeadamente dos nossos principais parceiros comerciais no futuro. A ambos devem subjazer regras transparentes e eficazes internas, bilaterais e multilaterais.”

A nível externo, destacam-se as seguintes prioridades:

- Manter o firme compromisso da UE a favor do **multilarelismo**, por ser a melhor via para a eliminação dos obstáculos às trocas comerciais de forma estável e duradoura. Para tal, a Organização Mundial do Comércio (OMC) constitui o quadro privilegiado, reiterando-se a prioridade na prossecução de um acordo multilateral ambicioso, equilibrado e justo no âmbito das negociações da Agenda de Desenvolvimento de Doha;
- Para além do multilateralismo, a UE deve igualmente esforçar-se por promover a liberalização mais rápida e ampla das trocas comerciais no âmbito das suas relações bilaterais, dinamizadas por uma nova geração de **acordos de comércio livre**. Estes acordos apresentam a vantagem de poderem abranger domínios que não estão abrangidos nem pela regulamentação internacional, nem no quadro da OMC. A nível do conteúdo, os novos acordos devem ser mais completos, ambiciosos e abrangentes, visando a mais ampla liberalização comercial possível, de forma a englobarem uma vasta gama de domínios que comportem, nomeadamente, o comércio de serviços, o direito de estabelecimento e o investimento, bem como a protecção dos direitos de propriedade intelectual. Os acordos devem ainda prever uma convergência

regulamentar que permita lutar eficazmente contra as barreiras não pautais e incluir disposições mais rigorosas em matéria de direitos de propriedade intelectual, concorrência, boa governação nos domínios financeiro, fiscal e judicial, assim como mecanismos de acompanhamento para avaliar a aplicação e os resultados dos novos acordos.

- Renovar a estratégia europeia de acesso aos mercados, lançada em 1996³ com o objectivo de garantir a execução dos acordos comerciais multilaterais e bilaterais e assegurar a abertura dos mercados dos países terceiros às exportações da UE. Neste sentido, a CE apresentou, em Abril de 2007, a comunicação “Europa Global: uma parceria mais forte para um melhor acesso dos exportadores europeus aos mercados”⁴, propondo uma parceria mais forte entre a CE, os estados-membros e as empresas, centrada nos problemas concretos com que se deparam as empresas da UE nos mercados dos países terceiros. A comunicação prevê uma melhor utilização dos conhecimentos e das iniciativas locais, através da criação, a nível local, de Equipas de Acesso aos Mercados da UE, que integrem elementos das delegações da COM, das embaixadas dos estados membros e de organizações empresariais.

1.1 - Negociações da Agenda de Desenvolvimento de Doha

A Ronda de Desenvolvimento de Doha é a ronda de negociações comerciais da OMC actualmente em curso, tendo tido início na quarta Conferência Ministerial da OMC que se realizou em Doha (Qatar), em Novembro de 2001. Esta ronda pretende a liberalização global do comércio, com a abertura de mercados agrícolas e de produtos manufacturados, bem como negociações relativas ao comércio de serviços e investimento e a

³ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “O Desafio Global do Comércio Internacional: Uma Estratégia de Acesso ao Mercado para a União Europeia”, COM (96) 53 de 14 de Fevereiro de 1996.

⁴ Comunicação da comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Europa Global: uma parceria mais forte para um melhor acesso aos mercados dos exportadores europeus aos mercados”, COM (2007) 183 final, de 18 de Abril de 2007.

melhoria da regulação dos direitos de propriedade intelectual.

No âmbito do comércio de serviços⁵, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services – GATS*), em vigor desde 1995, tem como objectivos a liberalização progressiva do comércio através de sucessivas rondas de negociações, bem como a garantia de uma maior transparência e previsibilidade dos enquadramentos regulamentares relevantes. Na Conferência de Doha, as negociações relativas ao comércio de serviços foram incorporadas no conjunto das negociações comerciais, passando a Agenda de Doha a constituir um “single undertaking”⁶. As negociações em matéria de serviços cobrem o acesso ao mercado nos sectores de serviços, bem como a regulamentação doméstica e as regras GATS sobre mercados públicos, subsídios e mecanismos de salvaguarda de emergência.

O calendário inicialmente estabelecido previa que as negociações da ronda de Doha estivessem concluídas até Dezembro de 2005, tendo vindo a verificar-se, no entanto, um sucessivo falhanço das negociações. O mais recente esforço para alcançar um acordo teve lugar em Genebra, entre 23 a 28 de Julho de 2008, tendo, no entanto, mais uma vez fracassado. Apesar de se terem verificado progressos significativos num conjunto de áreas, chegando-se mais perto de um acordo global que nunca, não foi, todavia, possível recolher um consenso no que se refere ao mecanismo especial de salvaguarda para países em desenvolvimento em matéria de comércio de produtos agrícolas (assunto relativamente ao qual os EUA e a Índia não concordaram com nenhum compromisso). Não foi igualmente possível alcançar acordo sobre a questão dos subsídios à produção de algodão, da simplificação aduaneira e do tratamento a dar aos novos países membros da OMC.

1.2 - Nova geração de Acordos de Comércio Livre

Com base nas disposições da OMC⁷, os acordos de comércio livre podem promover uma abertura e

⁵ Área particularmente relevante para UE. O sector dos serviços, no qual se incluem os serviços financeiros, representa cerca de três quartos do PIB e do emprego na UE.

⁶ Todas as diversas áreas em negociação têm de ser concluídas em conjunto, simultaneamente.

⁷ Artigo XXIV do *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) e Artigo V do GATS.

integração dos mercados mais rápida e ampla, actuando como elementos preparatórios da subsequente liberalização multilateral. No entanto, estes acordos podem também comportar riscos para o sistema comercial multilateral, na medida em que podem torná-lo mais complexo, desvirtuar o princípio da não discriminação e excluir as economias mais frágeis. Para que tenham um impacto positivo, devem ter um conteúdo abrangente, prever a liberalização de praticamente todo o comércio e ir além das disciplinas previstas no seio da OMC. Assim, a UE define como prioridade garantir que quaisquer novos acordos sejam um trampolim e não um obstáculo para a liberalização multilateral.

Tendo por base um conjunto de critérios económicos⁸ para a escolha dos parceiros mais relevantes para a negociação de acordos de comércio livre, a COM identificou como parceiros privilegiados, os países da ASEAN⁹, a Coreia do Sul, a Índia, o Mercosul¹⁰ a China e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)¹¹:

- As negociações dos acordos de comércio livre com a Coreia do Sul, os países ASEAN e a Índia tiveram início no primeiro semestre de 2007 e estão actualmente em curso, sendo a Coreia do Sul o parceiro com o qual as negociações estão em fase mais avançada. Além do incentivo às exportações, estes acordos pretendem também uma liberalização do comércio de serviços e das condições de estabelecimento, bem como a redução das barreiras não pautais. Pretendem ainda alcançar uma total liberalização dos movimentos de capitais, com margem para apenas algumas (pequenas) excepções.

⁸ (i) Potencial de mercado (dimensão e crescimento económico), (ii) nível de protecção em relação às exportações da UE (direitos aduaneiros e barreiras não pautais), e (iii) negociações dos parceiros potenciais da UE com outros países concorrentes da UE, o impacto provável dessas negociações nos mercados e nas economias da UE e o risco que elas comportam de fragilizar o acesso preferencial dos parceiros aos mercados comunitários.

⁹ *Association of Southeast Asian Nations* (Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Vietname, Laos, Myanmar e Camboja).

¹⁰ Mercado Comum do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

¹¹ Arábia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar.

- Desde Junho de 2007, estão igualmente em curso as negociações de um novo Acordo de Parceria e Cooperação com a China, o qual, embora menos ambicioso que os acordos de comércio livre, deverá abranger disposições em matéria de comércio e investimento.
- O início das negociações do acordo com o Mercosul remonta já a 1999, e com o CCG, a 1990. As negociações com o CCG registaram, no entanto, uma aceleração significativa desde 2007.

Estão ainda em negociação Acordos de Associação¹² com a Comunidade Andina e a América Central. Embora não estejam explicitamente previstos na estratégia “Europa Global”, estes acordos reflectirão as fortes ligações económicas e políticas entre a Europa e estas regiões, reforçando-as.

1.3 - Diálogos económicos e regulamentares com países terceiros

Os diálogos bilaterais¹³ (tanto económicos, como em matéria de serviços financeiros) entre a UE e as principais economias mundiais, as economias emergentes e outros países terceiros, destacando-se, em particular, os EUA, o Japão, a Índia, a China e a Rússia¹⁴, têm vindo a demonstrar-se como um instrumento importante para o reforço da convergência, da cooperação e do entendimento mútuo com os parceiros estratégicos da UE, contribuindo não só para facilitar o acesso ao mercado, mas também para promover a estabilidade macroeconómica e financeira.

Os diálogos económicos bilaterais têm vindo a ser crescentemente aproveitados para discutir, e quando possível acordar, abordagens comuns em assuntos de particular relevância nesta área. Neste sentido, os diálogos realizados recentemente têm incluído questões como a resposta à turbulência financeira internacional, os desequilíbrios globais e os fundos soberanos.

¹² Estes acordos abrangem, além da vertente comercial e de investimento, o diálogo político e a cooperação.

¹³ Conduzidos, pelo lado europeu, pela CE.

¹⁴ Está previsto ainda o lançamento do diálogo económico UE-Brasil aquando da próxima Cimeira UE-Brasil que terá lugar a 22 de Dezembro de 2008.

Relativamente aos diálogos sobre serviços financeiros, as discussões têm sido centradas em torno das práticas e estruturas de supervisão no sector bancário, segurador (destacando-se em particular o projecto Solvência II) e de valores mobiliários, assim como nas condições de acesso ao mercado no sector financeiro.

Através dos diálogos bilaterais, a COM tem vindo a trabalhar com os principais parceiros da UE por forma a projectar o seu modelo regulatório nos mercados de capitais emergentes, promovendo a convergência das estruturas de regulação a nível global, a qual se afigura ainda mais importante no actual contexto de crise financeira.

2. Desenvolvimentos recentes e perspectivas futuras

Em Março deste ano, o Conselho Europeu¹⁵ salientou que “a abertura dos mercados e a solidez do enquadramento internacional contribuem para o crescimento e o emprego e deverão conduzir a benefícios mútuos. Por conseguinte, a UE deverá prosseguir os seus esforços para configurar a globalização, reforçando a **dimensão externa da Estratégia de Lisboa Renovada**”, reiterando os principais objectivos definidos pela estratégia “Europa Global”, designadamente, a promoção do comércio livre e a abertura dos mercados, o compromisso com a Agenda de Doha, a celebração de acordos bilaterais ambiciosos, a promoção da cooperação regulamentar, a convergência de normas e a equivalência de regras.

Todos estes objectivos foram igualmente referidos num discurso recente da nova Comissária Europeia do Comércio, Catherine Aston¹⁶, no qual defendeu ainda que o actual cenário de fraco dinamismo da actividade económica vem reforçar a necessidade de garantir a abertura de mercados como forma de explorar novas oportunidades de negócio, devendo evitar-se tentações proteccionistas. Por seu lado, a abertura tem de ser acompanhada por uma reforma concertada da regulação

¹⁵ Conclusões do Conselho Europeu de 13 e 14 de Março de 2008, documento 7652/1/08 REV 1, de 20 de Maio de 2008.

¹⁶ Discurso proferido durante a conferência “Going Global”, promovida pela *BusinessEurope*, que se realizou em Bruxelas, no dia 28 de Outubro de 2008 (documento com a referência SPEECH/08/564, de 28.10.2008).

a nível global, sendo para tal essencial garantir um reforço dos diálogos com os principais parceiros.

Ainda neste sentido, a comunicação apresentada recentemente pela CE¹⁷ sobre o plano de recuperação económica para a Europa, defende que a actual crise financeira veio demonstrar o elevado nível de interdependência das economias mundiais, salientando que uma componente essencial de qualquer resposta coordenada da UE terá necessariamente de passar por um maior envolvimento com os seus parceiros internacionais, bem como com as organizações internacionais. A recuperação da Europa depende da capacidade das empresas aproveitarem melhor as oportunidades que os mercados globais proporcionam.

Assim, a UE deverá manter o seu compromisso de abertura dos mercados a nível global, reforçando as acções conducentes à obtenção de um acordo global no âmbito da Ronda de Doha, a criação de uma rede de acordos de comércio livre abrangentes, nomeadamente com os países na sua vizinhança, o aprofundamento da cooperação regulamentar com os principais países industrializados (EUA¹⁸, Japão e Canadá) e dos diálogos com os principais países emergentes, tais como a China, a Índia, o Brasil e a Rússia.

¹⁷ Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu “Plano de relançamento da economia europeia”, COM (2008) 800 final, de 26 de Novembro de 2008.

¹⁸ Nomeadamente através do Conselho Económico Transatlântico (CET). O CET foi criado na Cimeira UE-EUA de Abril de 2007, pretendendo contribuir para o objectivo de longo prazo de um mercado transatlântico sem barreiras, concentrando a actuação em torno de resultados a alcançar a curto e médio prazo em determinadas áreas seleccionadas (nomeadamente, a convergência de *standards* contabilísticos e trabalhos tendo em vista o reconhecimento mútuo de programas de parceria comercial, bem como em matéria de *securities trading* e seguros/resseguros). A primeira reunião do CET teve lugar em Novembro de 2007, a segunda a 13 de Maio de 2008 e a terceira a 12 de Dezembro de 2008.