



## Perdido na Taça de Esparguete?

Acordos de comércio mega-regionais,  
África Subsariana e o Futuro da OMC

**EVELINE HERFKENS**

Dezembro de 2016

- Os acordos de comércio mega-regionais como o PTT e o PCIT colocam uma ameaça ao sistema de comércio multilateral ao discriminar contra os países que não são parte desses acordos e ao substituir funções e actividades multilaterais com os regionais. Esgotam a energia das negociações multilaterais no âmbito da OMC. É apenas neste foro multilateral que os países mais pequenos e mais pobres têm voz e que as suas preocupações podem ser efectivamente abordadas.
- Mais, os mega-regionais e a PCIT em particular, são potencialmente prejudiciais para as exportações dos países de baixo rendimento, em particular de África. É importante realçar as necessidades urgentes da África Subsariana, agora como parte integrante das negociações da PCIT, por exemplo, usando a PCIT para harmonizar os regimes de preferência do comércio unilateral dos EUA e da UE, tornando as suas respectivas normas de origem para produtos importados de África transparentes e simples, e estendendo o reconhecimento mútuo das normas dos produtos dos países de baixo rendimento.
- A harmonização dos regimes de tratamento preferencial para África também pode facultar uma base útil para harmonizar e racionalizar, de forma mais ampla, o tratamento especial e diferencial dos países em vias de desenvolvimento. Acções por parte dos EUA e da UE para melhorar o acesso ao mercado para, pelo menos a África Subsariana, poder aliviar a impressão deixada na Conferência Ministerial da OMC em Nairobi que eram indiferentes às preocupações dos países em vias de desenvolvimento. Essa medida do estabelecimento de confiança podia contribuir para reviver as negociações multilaterais na OMC.

## Introdução

Em 2015 a comunidade internacional deveria ter estabelecido as fundações para a acção multilateral de grande importância para o futuro do comércio dos países em vias de desenvolvimento e da África Subsariana (SSA). A 10ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Dezembro em Nairobi, a primeira realizada na SSA, criou muita esperança entre os países em vias de desenvolvimento que a Agenda de Desenvolvimento de Doha (DDA). Acordada em 2001, seria finalmente concretizada. Porém, enquanto a Conferência Ministerial da OMC produziu alguns resultados, a verdadeira acção em 2015 foi no progresso feito nos acordos de comércio mega-regionais envolvendo principalmente os países em vias de desenvolvimento, especificamente na Parceria TransPacífico (PTT) e na Parceria para o Comércio e Investimento Transatlântico (PCIT), tendo ambos potencialmente efeitos adversos sobre os países em vias de desenvolvimento de baixo rendimento. Este documento começa por explorar as implicações dos acordos mega-regionais para o futuro da OMC e continua recomendando o número de medidas que os países desenvolvidos podem tomar para atenuar os impactos negativos destes acordos nos países em vias de desenvolvimento, com realce para a PCIT e a África Subsariana.

## A OMC depois de Nairobi

Apesar da promessa, a Conferência Ministerial de Nairobi teve poucos resultados. A DDA ou a Ronda de Doha foi essencialmente enterrada num acordo para discordar da necessidade da sua continuação. A conferência de Nairobi terminou com um acordo para eliminar os subsídios às exportações agrícolas, algo que tinha sido acordado em princípio há mais de uma década. Mas o presente acordo tem limitada relevância desde que as políticas nacionais de distorção permaneçam inalteradas. Além disso, a agenda na agricultura está a mudar, uma vez que os países em vias de desenvolvimento procuram flexibilidade na introdução de políticas nacionais que suportem objectivos de segurança alimentar.

E as concessões muito elogiadas aos Países Menos Desenvolvidos (PMD) estão a ser expressas de uma forma que não obrigam que qualquer das partes faça alguma coisa que seja significativamente mais do que estão actualmente a fazer. Por exemplo, os compromissos sobre as Normas de Origem (NO) acordados em Nairobi são

mais detalhados que os acordados em Bali; porém, apenas comprometem os membros que concedem preferência a «considerar», tomar medidas ou «encorajá-los» a tomar medidas e, mesmo então, apenas «na medida do possível» e «quando apropriado».<sup>1</sup>

O acordo mais importante foi sobre a expansão da cobertura do Acordo Internacional de Tecnologia (ITA) que tem pouco impacto sobre os países de baixo rendimento e SSA.

A questão fundamental é se Nairobi foi suficiente para manter a OMC viva, uma vez que o seu papel como foro para as negociações sobre a liberalização do comércio ficará claramente comprometido durante algum tempo. A maioria dos membros da OMC, não apenas os mais ricos, estão a sair envolvendo-se em múltiplos acordos de comércio regionais, mudando assim o *locus* das negociações para fora de Genebra.

A raiz do problema é que, desde o estabelecimento da OMC, a economia mundial mudou extraordinariamente, quer em termos de intervenientes quer de desafios. Enquanto há 20 anos os EUA e a UE, com alguma ajuda do Japão e do Canadá, dirigiam o espectáculo, ao longo da última década o seu poder económico diminuiu, enquanto novas potências económicas como a China, Brasil e Índia emergiram e se tornaram intervenientes indispensáveis do sistema. Estes países têm pontos de vista fundamentalmente diferentes sobre o papel do comércio das suas economias e sobre as prioridades da OMC.

As promessas não cumpridas da DDA e a declaração dos EUA, entre outras, que «Doha está morta» são o cerne do presente impasse. A maioria dos países em vias de desenvolvimento foi amargamente forçada a concluir que os países ricos não se importam com as suas preocupações. A preocupação mais urgente para os países em vias de desenvolvimento é a agricultura: na conclusão da Ronda do Uruguai e em Doha, os países desenvolvidos garantiram sujeitar finalmente os seus subsídios distorsores à economia nacional à disciplina do sistema de comércio multilateral. De facto, a Ronda de Doha devia ter tratado da agricultura primeiro, uma vez que estes subsídios baixam os preços mundiais e reduzem os

1. As Normas de Origem Preferenciais para os Países Menos Desenvolvidos, Decisão Ministerial de 7 de Dezembro de 2013, WT/MIN/13/42- WTL/917; «Normas de Origem Preferenciais para os Países Menos Desenvolvidos», Decisão Ministerial de 19 de Dezembro de 2015, WT/MIN (15)/47 – WTL/917. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/1917\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1917_e.htm) (acedido pela última vez em 22 de Fevereiro de 2016).

incentivos para investir na agricultura nos países pobres. Mas a UE e os EUA têm estado a obstruir as negociações de Doha sobre a agricultura. E dão certamente a impressão que estão totalmente a favor de foros multilaterais, mas apenas desde que estes sirvam os seus interesses, e apenas desde os possam dominar. Agora que isto se tornou muito mais difícil na OMC, porque as potências emergentes, em particular a China, estão a evoluir de aceitantes das normas para legisladores, estão a optar por foros fora da OMC.

Para os EUA, conter a China, vinculando os seus vizinhos do Pacífico de modo a subverter os esforços da China para a hegemonia regional, é o objectivo principal da PTT. No caso da PCIT, a UE e os EUA viram-na como um instrumento para moldar a governança do mundo ao mudar deliberadamente o *locus* da discussão da política do comércio, iludindo e deslocando a OMC. O objectivo é »salvaguardar o papel da Europa e da América como criadores de normas do mundo« como afirmou o Presidente do Conselho Europeu. Quando concluído, outros poder-se-ão juntar, aceitar ou sair, escolher a capitulação ou a exclusão. As normas acordadas entre países que constituem cerca de 45 por cento do PIB mundial vão ser um grande desafio para os países excluídos reverem ou reformarem.

Mas os países ricos não são os únicos que devem ser responsabilizados. Os países emergentes recusaram inflexivelmente discutir o elefante na sala: Tratamento Especial e Diferencial (SDT). No âmbito da OMC, os membros podem decidir por si próprios se e em que medida são um Países em Vias de Desenvolvimento. Apenas a categoria dos Países Menos Desenvolvidos (PMD) é definida em termos mais ou menos objectivos. Os países em vias de desenvolvimento fingem que são todos os mesmos, merecendo assim o mesmo tratamento mais favorável no comércio; e os países desenvolvidos têm fingido fornecer-lhes SDT, mas só o fazem com os PMD, que no seu conjunto constituem uma parcela minúscula do comércio mundial. Esta cultura de fingimento precisa de mudar. SDT necessita de ser diferenciado de acordo com os níveis efectivos de desenvolvimento dos países em questão. Durante quanto tempo ainda potências comerciais como o Brasil, a China, Taiwan ou a Coreia exigem realmente um tratamento especial no comércio? Como se pode esperar que a UE estenda especial tratamento a países com um rendimento médio-alto como a Argentina, o Brasil, a Malásia e o México, enquanto alguns dos seus próprios membros (Bulgária, Roménia) têm os mes-

mos níveis de rendimento, para já não falar dos países de elevado rendimento como o Chile ou chamados »países em vias de desenvolvimento« como Singapura cujo rendimento *per capita* é mais que o dobro do de Portugal? É altura de redefinir a elegibilidade para SDT. Apenas então haverá possibilidade de acordos de comércio multilaterais significativos na OMC.

De facto, os países em vias de desenvolvimento pobres não têm capacidade institucional para implementar todos os compromissos necessários ao abrigo dos diversos acordos da OMC, alguns dos quais não são, de qualquer forma, grande prioridade de desenvolvimento. E isto é verdade não apenas para o grupo de PMD reconhecido formalmente, mas também para a maioria dos outros países pequenos de baixo rendimento. SDT deve ser disponibilizado a todos os outros países de baixo rendimento e de médio-baixo rendimento, conforme definição do Banco Mundial (países com um GNI *per capita* inferior a 4.125 Dólares dos EUA em 2016), e todos os países que representam menos de um por cento do comércio mundial.

Primeiro, ajudaria se os países com rendimento alto e médio-alto do Sul Global tivessem a iniciativa de abandonar voluntariamente o SDT, desde que os países da OCDE se comprometam a ter uma acção mais significativa para os países mais pobres. Evidentemente, esse novo regime de SDT diferenciado necessita de incluir prazos para o abandono gradual do tratamento preferencial em determinadas áreas e excepções à manutenção do tratamento preferencial quando o abandono gradual teria um impacto negativo directo e demonstrável sobre políticas eficazes para a redução da pobreza. Deve ser prestada atenção ao facto de uma grande parte das populações das economias emergentes são ainda de facto muito pobres. Mais é necessária uma investigação mais profunda para determinar que preferências são de facto relevantes para uma redução efectiva da pobreza, uma vez que muita da protecção aplicada nos países em vias de desenvolvimento beneficia apenas as elites. Se a OMC recuperar o seu lugar como *locus* principal das negociações do comércio, a redefinição dos grupos de países e assim das obrigações dos seus diversos membros, é essencial. Infelizmente, a actual conjuntura económica não é favorável à reforma do SDT. Um grande número de potências emergentes, incluindo o Brasil e a China, estão a passar por um período económico difícil e não é provável que, de momento, cheguem a acordo quanto a alterações fundamentais aos acordos da OMC.

Segundo, a agenda das negociações tem de ter um conteúdo em que todas as partes tenham um interesse e uma parte na mesma. A Agenda de Doha não pode ser posta de parte, na sua totalidade. Porém, deve ser permitido aos países em vias de desenvolvimento propor novos tópicos para negociação, mesmo que outros membros não tenham interesse em juntar-se, é necessário dar espaço para as abordagens plurilaterais.

A Iniciativa E15, lançada pelo Centro Internacional para o Comércio e Desenvolvimento Sustentável (ICTSD),<sup>2</sup> propõe um «grande negócio»: «um pacote que permite que a Ronda de Doha seja concluída, o que seria interpretado pela combinação dos compromissos em que tenha sido feito progresso com a aceitação explícita da mudança para uso de abordagens plurilaterais no âmbito da OMC. A última será acompanhada por uma nova comissão ou grupo de trabalho cujo mandato seria encontrar características de concepção óptimas para estas abordagens plurilaterais».<sup>3</sup>

Os mega-regionais ameaçam o sistema de comércio multilateral por discriminarem contra todos os países que não são parte desses acordos e por substituírem funções e actividades multilaterais com os regionais. Esgotam a energia das negociações multilaterais no âmbito da OMC: apenas neste foro multilateral podem os países mais pequenos e mais pobres ter uma voz e as suas preocupações serem verdadeiramente abordadas. E como referiu Roberto Azevêdo, Director-Geral da OMC: «quanto maior for a lacuna entre as disciplinas regionais e multilaterais, quanto pior se tornar o ambiente do comércio para todos, particularmente para os países pequenos e para todos aqueles que não se encontram envolvidos em grandes negociações regionais».<sup>4</sup>

2. O ICTSD, juntamente com o Fórum Económico Mundial e 16 instituições de parceria, juntaram mais 375 especialistas internacionais de topo em mais de 80 diálogos interactivos. O processo estimulou um exame estratégico diferente dos desafios chave e das oportunidades para o sistema de comércio e investimento global e centrou-se na melhoria da eficácia, equidade e inclusão, bem como a sua capacidade de promover um desenvolvimento sustentável.

3. Manfred Elsig, Documento da Opção da Política E15. «O Funcionamento da OMC: Opções para a Reforma e Melhoria do Desempenho», Documento da Opção da Política E15, Janeiro de 2016, [http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15\\_no9\\_WTO\\_final\\_REV\\_x1.pdf](http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15_no9_WTO_final_REV_x1.pdf) (acedido pela última vez em 22 Fevereiro de 2016).

4. Azevêdo, «Criado sobre o sucesso histórico de Nairobi para enfrentar os desafios urgentes com que a OMC se confronta», Discurso efectuado na University of the West Indies, Jamaica, 18 de Janeiro de 2016; Discursos na OMC – DG Roberto Azevêdo: [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra109\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra109_e.htm) (acedido pela última vez em 22 de Fevereiro de 2016).

No entanto, seria útil, como medida para o estabelecimento da confiança, se aqueles envolvidos nas negociações do comércio mega-regional, fizessem esforços sérios para minimizar o seu impacto negativo no sistema de comércio multilateral e nos países de baixo rendimento. Salvo se forem tomadas essas medidas, há o perigo claro de, no futuro, o papel da OMC ficar limitada à resolução de conflitos. E mesmo esse papel pode vir reduzir-se ao longo do tempo à medida que os mega-regionais introduzem mecanismos para a resolução de conflitos para o comércio dos seus membros.

## Os Acordos de Comércio Mega-Regionais e os Países de Baixo Rendimento.

### O Impacto da PCIT na África Subsariana

A África Subsariana (SSA) necessita de aumentar as exportações para a criação de emprego, para fazer subir o rendimento e, em última análise, para reduzir a pobreza e a dependência da ajuda. Os seus mercados internos são simplesmente demasiado pequenos para permitirem que a indústria local obtenha economias de escala. Oportunidades de comércio acrescidas encorajariam o investimento interno e estrangeiro que é essencial para o desenvolvimento a longo prazo. Para a SSA melhorar a sua capacidade para explorar oportunidades de comércio e diversificar as suas economias, foi necessário combater muitos obstáculos. Primeiro e acima de tudo, é essencial estabelecer um mercado comum regional único para reduzir os custos de comércio «interno». A região reconheceu isto quando em 2012 a União Africana anunciou o estabelecimento de uma Zona de Comércio Livre Continental (ZCLA) até 2017. As negociações da ZCLA foram oficialmente lançadas em Junho de 2015. Muito continua também por ser feito do lado da oferta: é necessário o investimento em energia fiável, na infra-estrutura para a redução de custos, no capital humano e na capacidade institucional e em geral na melhoria do investimento e dos negócios.

A melhoria do desempenho económico e do comércio em África ao longo da última década mostra que muitos destes problemas estão a ser de factos tratados. As exportações da região tem vindo a crescer e «transformação económica» a palavra sensação em todo o continente: os governos estão a criar condições para o investimento no processamento das mercadorias agrícolas e da indústria ligeira.

Porém as exportações da SSA estão extremamente concentradas. Para além do petróleo e dos minerais, estão concentradas num pequeno conjunto de categorias específicas de produtos: têxteis, roupa e calçado, e alguns produtos agrícolas como o algodão e os óleos vegetais.<sup>5</sup> A importante tendência na direcção da emergência das cadeias de valor global contornou virtualmente a região: até 2010, a SSA tinha rácios mais baixos de peças e componentes no total das suas importações, de todas as origens, que em 1980. E a sua quota global do comércio mundial permanece nuns minúsculos 2,2 por cento. Esta marginalização da região é um factor crucial no retardamento do seu desenvolvimento.

Obviamente, quando as barreiras pautais e não pautais declinam entre os participantes nos mega-regionais, as barreiras relativas enfrentadas por países terceiros tornaram-se mais elevadas. Por exemplo, o PTT proporciona um melhor acesso ao mercado para exportações de vestuário do Vietname, mas a expensas do Bangladesh, Camboja e Nepal. A PTT neste momento parece ser um dado adquirido, embora o atraso na sua aprovação pelo Congresso dos EUA possa dar origem a mais alterações. Mas, em qualquer caso, é provável que o seu impacto na SSA seja menor que o da PCIT. É provável que a PCIT seja a maior preocupação para África porque 40 por cento das exportações de África vão para os EUA e a UE.

As pautas aduaneiras entre a UE e os EUA já são muito baixas, em média menos de três por cento. Mas algumas mercadorias têm pautas aduaneiras que chegam aos dois dígitos, por outras palavras, «picos das pautas aduaneiras». A Comissão Europeia fez notar que a eliminação das pautas aduaneiras poderia ser especialmente «valiosa» para os consumidores da UE em sectores como o dos produtos agrícolas processados, calçado, têxteis e vestuário, dadas as elevadas pautas aduaneiras sobre esses produtos. Lamentavelmente, estes são exactamente os produtos processados em que as exportações da SSA estão concentradas e têm potencial. A natureza altamente concentrada das pequenas quantidades de exportações dos produtos do consumidor da SSA, 19 por

cento do total das exportações da SSA em 2014<sup>6</sup> – implica que a erosão das preferências num pequeno conjunto de categorias de produtos processados específicos como têxteis, vestuário e calçado, bem como produtos de peixe e agrícolas (bananas, vegetais, açúcar) em que a protecção é elevada, podem ter consequências negativas importantes para estes países. A PCIT prejudica potencialmente os vegetais da Etiópia, os têxteis do Lesoto e as pescas do Gana e de Moçambique.

E não se trata apenas de pautas aduaneiras: A PCIT também visa lidar com um conjunto de questões reguladoras. Se for acordado que as diferentes normas reguladoras na UE e nos EUA se continuarão a aplicar mas serão mutuamente reconhecidas, isto significa simplesmente que os exportadores da SSA continuarão a lutar para cumprir normas extremamente exigentes mas diferentes nos dois mercados. No caso de o mais exigente dos dois conjuntos de normas regulamentares actualmente em vigor ser acordada, isto resultará no aumento de dificuldades para os exportadores da SSA.

Também, o acordo esperado sobre os direitos de propriedade intelectual mais restritos podia ter um impacto negativo na introdução e produção de medicamentos genéricos e o seu abastecimento à SSA.

No entanto, enquanto o debate público se está a tornar violento nos EUA e na Europa quanto ao impacto do PCIT nas suas economias, especificamente no que refere ao emprego e à saúde, quase que não há discussão ou investigação sobre o seu impacto em países terceiros. Apenas alguns estudos sobre os impactos prováveis da PCIT abordam deste aspecto. As principais conclusões destes relatórios são resumidas abaixo:

■ O Relatório da *Transatlantic Task Force on Trade and Investment*, promovendo a PCIT, reconhece que «a capacidade desse acordo de gerar consequências sistémicas positivas e melhorar as condições para o comércio para além da região do Atlântico, depende da concepção de um acordo de comércio transatlântico e a forma como está associado às iniciativas comuns da UE e dos EUA com outros países.»<sup>7</sup>

5. Com a excepção notável da África do Sul, que tem uma estrutura de exportação mais diversificada que inclui mercadorias manufacturadas como veículos a motor e peças de automóveis (nove por cento das exportações totais em 2015) bem como a maquinaria e os aparelhos mecânicos (sete por cento). <http://www.tradingeconomics.com/south-africa/exports> (acedido pela última vez em 22 de Fevereiro de 2016).

6. <http://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/SSF/textview> (acedido pela última vez em 22 de Fevereiro de 2016).

7. Björling, E. e J. Kolbe. «Uma Nova Era para a Liderança Transatlântica», Relatório da Task Force Transatlântica sobre o Comércio e Investimento, co-presidida por E. Björling e J. Kolbe, Centro Europeu para a Economia Política Internacional e o Fundo Marshall Alemão dos Estados Unidos, 2012.



A Task Force defende que a PCIT deve abordar a integração, harmonização e modernização dos seus actuais acordos de comércio preferenciais (ACP) com países terceiros, para limitar os efeitos negativos da diversão do comércio e ajudar a reduzir os efeitos da denominada «taça de esparguete», ou seja a potencial diversão do comércio resultante da participação de países individuais em muitos acordos preferenciais regionais ou sub-regionais com múltiplas e variadas normas e preferências relativas a tarifas aduaneiras. A necessidade de harmonização dos regimes preferenciais do comércio é particularmente relevante para a SSA, dado os regimes de preferência fundamentalmente diferentes que os EUA e a UE oferecem presentemente à região.

■ O relatório da Bertelsmann Stiftung<sup>8</sup> defende que se as barreiras pautais e não pautais, incluindo as derivadas de normas reguladoras entre os EUA e a UE, caírem de facto, as barreiras relativas à entrada no mercado com que se defrontam os países em vias de desenvolvimento tornam-se mais elevadas. Os países mais pobres sofrerão mais e a África Subsariana sofrerá os maiores prejuízos.

■ O Ministério para o Desenvolvimento Alemão (BMZ)<sup>9</sup> e o Ministro para o Comércio e Desenvolvimento Holandês<sup>10</sup> encomendou estudos sobre o impacto da PCIT. Ambos os relatórios reconhecem o risco da diversão do comércio. O estudo do BMZ menciona a erosão da preferência e conclui que a cooperação reguladora pode colocar a fasquia demasiado elevada para os países pobres. Não obstante estas conclusões, ambos os relatórios são surpreendentemente optimistas sobre o potencial «go-tejamento» de uma PCIT: já que a PCIT aumentaria o rendimento dos Europeus e dos Americanos, o que levaria a um aumento da procura das exportações de países terceiros, como, por exemplo, mais turistas a fazer safaris no Quênia. E este efeito de «derrame» é suposto compensar os potenciais efeitos negativos, que estes relatórios esperam ser «mínimos» em qualquer caso.

8. Bertelsmann Stiftung, «Parceria para o Comércio e Investimento Transatlântico (PCIT): Quem beneficia do comércio livre?» 2013.

9. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), «Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer», Studie des IFO-Instituts gemeinsam mit dem IAW Tübingen im Auftrag des BMZ, Janeiro de 2015.

10. S. Brakman, T. Kohl e C. van Marrewijk, «O Impacto da Parceria para o Comércio e Investimento Transatlântico sobre a Heterogeneidade do Acordo dos Países de Baixo Rendimento e as Associações à Cadeia de Abastecimento» Relatório para o Conselho Directivo para a Política de Comércio e a Governança Económica Internacional, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Países Baixos, 2015.

Um problema mais grave é que, enquanto o relatório do BMZ tem alguns estudos de casos dos países de baixo rendimento da SSA o que significa problemas, a quantificação do dano está na média. Isto significa que para alguns países pobres e para alguns produtores pobres os prejuízos podem ser devastadores.

Mais, a PCIT terá não apenas impacto sobre as presentes exportações: pode também beliscar o potencial das exportações subsarianas no futuro logo desde o início mesmo antes de ser desbloqueado. O agro-processamento representa a melhor oportunidade para o desenvolvimento industrial em muitos países de baixo rendimento. A PCIT ameaça retirar-lhes os seus mercados antes destes terem oportunidade de os desenvolver, por exemplo, a oportunidade da Costa do Marfim ou do Gana de aumentarem a sua quota de mercado no valor acrescentado dos produtos derivados do cacau.

Os países da SSA também esperam que a transformação económica lhes permita participar nas cadeias de valor global que no presente contornam virtualmente a região. O estudo holandês refere que esta falta de participação implica que potenciais alterações às cadeias de valor global resultantes da PCIT não afectarão a SSA; pelo que a escada pode ser afastada mesmo antes destes países terem dado o primeiro passo!

Como referiu Roberto Azevêdo, Director-Geral da OMC: «...as normas específicas do produto que acompanham as RTA podem ser efectivamente prejudiciais para as cadeias de valor e consequentemente excluem algumas. Quanto mais pequeno o país, mais pequena a empresa, mais pequeno o comerciante, maior a probabilidade de ser excluído».<sup>11</sup>

Se a PCIT não prejudicar a SSA, seria muito útil para abordar as relações com a SSA agora, e fazê-lo como precursor do acordo global, e não apenas como uma das muitas questões da agenda das negociações UE-EUA num futuro próximo. Isto é ainda mais urgente uma vez que os EUA e a UE têm ambos regimes de comércio preferenciais para a SSA cujos benefícios serão corroídos pela PCIT.

O regime dos EUA, a Lei do Crescimento e Oportunidade Africana (AGOA), cobre a maior parte da região, mas a cobertura do seu produto é menos que generosa.

11. Os acordos de comércio regionais «não podem substituir» o sistema de comércio multilateral - Azevedo; WTO Speeches - DG Roberto Azevedo, 25 de Setembro de 2014; [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra33\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra33_e.htm) (acedido pela última vez em 22 de Fevereiro de 2016).

Remove as pautas aduaneiras em cerca de 98 por cento dos produtos, mas exclui produtos agrícolas chave, como o algodão, por outras palavras, precisamente aqueles produtos nos quais os países africanos pobres têm uma vantagem comparativa e o sector que emprega a grande maioria dos pobres. As restrições às importações de açúcar e aos produtos lácteos desencorajam os exportadores africanos de cacau de processarem os grãos de cacau em chocolate e noutros produtos de valor acrescentado. Tal como todos os regimes de tratamento preferencial, há normas de origem complexas que limitam o número de produtos elegíveis para tratamento preferencial.

O programa europeu »Tudo menos Armas« (EBA) permite que todas as importações para a UE estejam isentas de direitos e isentas de quotas (DFQF) – ou seja, acesso completamente livre excepto para armamentos, mas está limitado apenas ao grupo dos Países Menos Desenvolvidos (PMD) que abrange apenas 34 (de 48) países da África Subsariana.<sup>12</sup> Isto é problemático, como a integração regional é actualmente um ponto alto na agenda política da SSA, como o deve ser, porém, estes esforços vão desde os PMD aos que não são PMD, complicando a criação de mercados verdadeiramente comuns na região. Mais fundamentalmente, pela limitação deste acesso preferencial a PMD, o EBA exclui os países de rendimento baixo-médio como a Costa do Marfim, o Gana, o Quênia ou a Nigéria, que são precisamente aqueles países africanos melhor colocados para tirar partido das preferências para diversificar as exportações.

A UE está a várias fases da finalização do Acordo de Parceria Europeia (EPA) com diferentes associações na região.<sup>13</sup> Estes acordos, que são promovidos pela UE, exigem reciprocidade e incluem questões que vão para além do comércio de mercadorias, que podem criar obrigações desnecessariamente onerosas para estes países e que podem distrair ou ser inconsistentes com as suas prioridades de desenvolvimento mais imediatas. Mais, a filiação em diversas associações regionais africanas é sobreposta e muitas delas incluem PMD que já têm acesso através do regime EBA scheme, criando problemas a associações que têm pautas aduaneiras externas.

12. Comissão Europeia, Tudo Menos Armas (EBA) – Quem beneficia?, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc\\_152839.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152839.pdf) (last accessed 29 February 2016).

13. Sobre estado actual da situação da perspectiva da Comissão Europeia ver: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/144912.htm> (acedido pela última vez em 22 de Fevereiro de 2016).

## As Propostas Holandesas

Em Novembro o Governo holandês propôs ao Parlamento Holandês quatro passos principais visando assegurar que a PCIT é impedida de prejudicar as exportações de países de baixo rendimento<sup>14</sup> que são analisados infra.

- *Usar a PCIT para harmonizar os regimes de preferência unilateral dos EUA e da UE para melhorar a sua utilização.*

Actualmente, a UE e os EUA têm ambos acordos de comércio preferencial com a SSA, beneficiando alguns países pobres e/ou alguns produtos na SSA. A soma total dos regimes actuais é um conjunto de múltiplas e diferentes condições e normas, dificilmente generosas ou úteis, e um verdadeiro pesadelo para os africanos porque cobrem diferentes países, tem coberturas de produto diferentes e normas de origem diferentes. Harmonizá-las seria útil, desde que as melhores funcionalidades e as disposições mais eficazes de ambos os programas sejam preservadas e as suas normas sejam actualizadas para as tornar compatíveis e relevantes no mundo globalizado de hoje.

Na cobertura do país, é difícil justificar um acordo de comércio EUA-UE que trata os países em vias de desenvolvimento de forma diferente. Que interesse específico de uma política estrangeira europeia seria servido pela UE e pelos EUA proporcionado por um acesso diferente aos produtos do Quênia? Assim, a melhor forma de proceder é ser orientado pela generosidade do regime dos EUA, já que cobre a maioria dos SSA, enquanto o EBA está limitado aos países menos desenvolvidos. Para cerca de uma dúzia de outros países pobres, ou ligeiramente menos pobres, na região, a política comercial da UE é menos generosa. É importante que o novo acordo ofereça o mesmo tratamento preferencial a todos os países de baixo rendimento e de baixo-médio rendimento na SSA. No que se refere à cobertura do produto o regime dos EUA é demasiado limitado. A maioria das exportações dos países da SSA é altamente especializada, produzindo um conjunto muito limitado de mercadorias, em muitos casos, um pequeno número de matérias-primas contribui para a maioria das suas exportações. Excluir mesmo que seja um pequeno número de produtos pode

14. Carta ao Parlamento do Ministro para o Comércio e Desenvolvimento, 13 de Novembro de 2015, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/13/kamerbrief-over-impact-ttip-op-lage-inkomenslanden> (acedido pela última vez em 22 de Fevereiro de 2016).

roubar o significado a qualquer regime de preferência. Assim a cobertura deve ser alargada de modo a incluir todos os produtos tal como como no EBA.

■ *Tornar as Normas de Origem para a PCIT não »desnecessariamente estritas«.*

As Normas de Origem (NO) são de facto um obstáculo assustador para os países exportadores pequenos e pobres.

Primeiro, aumentam os custos de produção, se, para cumprir os requisitos, partes do produto tiverem de ser produzidas de forma diferente ou num local diferente daquele que o seriam de outro modo. E têm enormíssimos custos administrativos porque os exportadores têm de cumprir os requisitos da documentação, com base numa complicada contabilidade de custos e alocações, manutenção de registos detalhados e minuciosos, registos do exportador e assim por diante. E esses custos não são apenas para os exportadores: impõem grandes ónus às autoridades alfandegárias que têm desde logo uma capacidade limitada.

Segundo, a Europa e os EUA usam metodologias substancialmente diferentes no que se refere à definição da origem. Assim os produtores pobres têm de adaptar os seus processos de fabrico de modo a cumprir as diferentes condições que estas metodologias impõem, que são por vezes incompatíveis umas com as outras e/ou substancialmente diferente.

O terceiro e provavelmente o problema mais fundamental é que estas NO foram criadas há décadas: com a emergência das cadeias de valor global, o que é transaccionado já não são tanto mercadorias como tarefas. A produção de uma mercadoria tornou-se fragmentada entre muitos países, especializando-se cada um numa tarefa limitada. Uma vasta maioria do comércio global, cerca de 80 por cento, está ligada a redes de produção internacional de empresas transnacionais.

Ao exigir um valor acrescentado substancial, as NO podem representar um obstáculo à participação nas cadeias de valor global uma vez que os países da SSA têm habitualmente uma capacidade industrial limitada. As NO baseadas na assunção que um país pobre pode produzir uma parcela significativa do valor acrescentado é irrealista e um grande obstáculo à promoção da especialização do fabrico. A realidade é que na África Subsariana se encontram disponíveis internamente poucos contributos:

as economias têm uma base estreita e confiam nos seus vizinhos para lhes facultarem os contributos necessários.

Assim, é de facto importante tornar as NO flexíveis, a PCIT oferece aos EUA e à UE uma oportunidade para cumprir a promessa feita em Nairobi.<sup>15</sup> Porém, as NO melhoradas devem aplicar-se não apenas a produtos importados dos PMD mas devem ser concedidos a todos os países de baixo rendimento na SSA. Mas mais é necessário para melhorar a utilização de qualquer regime de tratamento preferencial. Os parceiros da PCIT também devem acordar quanto ao reconhecimento mútuo dos seus regimes de origem aceitando que uma importação elegível num mercado seja elegível no outro.

■ *Abordar a questão das normas.*

O objectivo da PCIT é harmonizar as normas. As normas harmonizadas implicariam também que os exportadores de países terceiros só tivessem de lidar com um conjunto de normas para ambos os mercados. Porém, realizar isto tornou-se demasiado complicado em muitas matérias, pelo que agora o objectivo foi mudado para o reconhecimento mútuo dos regulamentos do outro. Mas isto pode significar que os exportadores de países terceiros continuarão a confrontar-se com dois conjuntos diferentes de normas quando exportam para os EUA e para a UE. A sugestão holandesa de estender os benefícios do reconhecimento a importações dos países de baixo rendimento, se estes cumprirem as normas dos EUA ou da UE. é apropriada se os parceiros da PCIT não pretenderem prejudicar países terceiros.

■ *Incluir no Capítulo da PCIT sobre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável a obrigação de monitorizar o impacto da PCIT sobre os países de baixo rendimento.*

Esta proposta vale a pena. O problema, porém, é que pode chegar demasiado tarde, já que o dano pode já estar feito, salvo se forem tomadas medidas em breve.

## A Necessidade de Acção

Agora é tempo de agir e com alguma urgência. A exigência europeia de reciprocidade nas suas relações comerciais com a SSA, que daria às empresas europeias

15. Normas de Origem Preferenciais para os Países Menos Desenvolvidos, Decisão Ministerial de 19 de Dezembro de 2015, WT/MIN (15)/47 – WT/L/917, op. cit.

acesso preferencial a África, inspirou os EUA a considerar a introdução do princípio da reciprocidade também nas suas relações comerciais com a região. Enquanto a lei para estender a AGOA em Julho de 2015 não incluía essa disposição, a preocupação que os exportadores da UE podiam possivelmente obter uma vantagem levou o Senado a encarregar o Presidente de negociar os acordos de comércio livre com os países da SSA, que seriam obviamente recíprocos. Harmonização de facto, mas em detrimento da SSA.

No período anterior à Conferência Ministerial da OMC em Nairobi, os EUA e a UE pressionaram significativamente os países da SSA para ratificar o Acordo de Facilitação do Comércio da OMC (TFA) concluído na Conferência Ministerial da OMC em Bali em 2013, embora até à data tenham sido tomadas poucas medidas eficazes para o cumprimento da promessa feita na Conferência Ministerial em Hong Kong uma década antes para «assegurar que as normas de origem preferenciais aplicáveis às importações dos PMD sejam transparentes e simples e contribuam para facilitar o acesso ao mercado».<sup>16</sup>

É evidentemente no próprio interesse da SSA adoptar procedimentos alfandegários simplificados e harmonizados para facilitar as importações, que mais não seja para acelerar a integração da própria região. Mas as exigências da UE e dos EUA teriam maior credibilidade se tivessem feito algum esforço para facilitar o acesso das exportações de África aos seus mercados como contrapartida reduzindo os seus próprios conjuntos de requisitos de importação onerosos e diferentes.

É importante realçar agora as necessidades urgentes da África subsariana, como precursora de um acordo global de PCIT, em vez de os relegar para apenas uma das muitas questões sobre a agenda das negociações UE-EUA a ser decidida num futuro próximo. Isso ajudaria à transformação económica da SSA, conferiria um tremendo ímpeto à sua integração na economia mundial e ajudaria a erguer milhões de pessoas da pobreza.

Agora é também o momento, dos africanos fazerem ouvir as suas vozes, para dizer à UE e aos EUA para negociar prontamente os efeitos negativos da PCIT nos mesmos e

exigir a tomada de medidas que lhes permitam respirar para se concentrarem na sua própria integração. A capacidade de negociação comercial já sobrecarregada de África necessita urgentemente de uma integração mais profunda no âmbito do mercado africano.

Os países da SSA deviam solicitar uma moratória relativamente a todas as negociações comerciais com países terceiros que exijam reciprocidade. Isto devia incluir uma moratória na implementação da EPA até ao momento em que a ZCLA tenha sido negociada, assinada e implementada. As EPA perturbam os esforços de integração regional da própria África, porque as diferentes associações regionais africanas se sobrepõem e todos incluem PMD que já têm acesso sem restrições ao mercado através do regime EBA.

Dado o estado de desenvolvimento da maioria dos países da SSA, uma maior abertura à UE, numa base de reciprocidade, mesmo com longos períodos de transição, não ajuda. Os africanos podem lembrar aos seus homólogos europeus e americanos a característica mais importante do Plano Marshall, nomeadamente que os EUA permitiram que a Europa desse prioridade à cooperação e à integração regional, enquanto no entanto permitia um acesso totalmente assimétrico aos exportadores europeus para o mercado dos EUA.

A harmonização do tratamento preferencial para África também pode criar uma base produtiva mais ampla para harmonizar e racionalizar o tratamento especial e diferencial dos países em vias de desenvolvimento. Pode ajudar futuras negociações multilaterais na OMC se as preferências fornecidas aos países em vias de desenvolvimento baseavam-se em critérios objectivos da necessidade e capacidade de transaccionar mais do que sobre as preferências individuais dos países em vias de desenvolvimento. E, finalmente, acções por parte dos EUA e da UE para melhorar o acesso ao mercado para, pelo menos, a África Subsariana poder aliviar a impressão deixada em Nairobi que eram indiferentes às preocupações dos países em vias de desenvolvimento. Essa medida para o estabelecimento de confiança podia mesmo reacender a esperança que fazer um negociação para reanimar as negociações na OMC podia afinal ser possível.

16. A Declaração Ministerial de Hong Kong, WT/MIN(05)/DEC, 22 de Dezembro de 2005, Anexo F »Decisão sobre as Medidas a Favor dos Países Menos Desenvolvidos« (Anexo F).



## Sobre o autor

**Eveline Herfkens** é Sênior Fellow na SAIS, Johns Hopkins. Desde a sua aposentação em 2008 tem-se mantido activa como consultora e conferencista e nas administrações das ONG. Fundou e liderou a Campanha Millennium da ONU, tendo sido nomeado pelo S.G. Kofi Annan em 2002. Entre 1998 e 2002 foi Ministra para o Desenvolvimento da Cooperação dos Países Baixos. Exerceu o cargo de Embaixador, Representante Permanente na ONU e na OMC em Genebra (1996-1998) e na qualidade Conselho de Administração do Grupo do Manco Mundial (1990-1996). Eveline Herfkens foi membro do parlamento dos Países Baixos entre 1981 e 1990.

## Impressão

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política e Desenvolvimento Global  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Alemanha

Friedrich-Ebert-Stiftung | Escritório de Genebra  
Chemin du Point-du-Jour 6bis | 1202 Genebra | Suíça

Responsável:  
Hubert René Schillinger | Director, FES Genebra

Telefone: +41-22-733-3450 | Fax: +41-22-733-3545  
<http://www.fes-geneva.org>

Para encomendar publicações:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

O uso comercial de todos os suportes publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) não é permitido sem o consentimento escrito da FES.

## Diálogo sobre a Globalização

Como parte do trabalho internacional da Friedrich-Ebert-Stiftung, Diálogo sobre a Globalização contribui mundialmente para o debate sobre a globalização e o governo global. Baseia-se na premissa que, através de uma abordagem de política inclusiva e receptiva, a globalização pode ser moldada numa direcção que promova a paz, a democracia e a justiça social. O programa marca intensamente a rede internacional da Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), uma instituição alemã sem fins lucrativos que defende os princípios da social democracia com escritórios, programas e parceiros em mais de 100 países. O programa é coordenado pela sede em Berlim e pelos escritórios da FES em Nova Iorque e Genebra.

## O escritório da FES em Genebra

funciona como escritório de ligação entre as agências da ONU, outras organizações internacionais sediadas em Genebra e os escritórios no terreno da FES, bem como os parceiros nos países em vias de desenvolvimento para reforçar a voz do Sul Global. Contribui para os debates sobre «Genebra Internacional» sobre o comércio e o desenvolvimento sustentável, trabalho decente e a política social, direitos humanos, direitos económicos e sociais em particular, bem como sobre paz e segurança.

Os pontos de vista expressos nesta publicação não são necessariamente os defendidos pela Friedrich-Ebert-Stiftung.

Esta publicação é impressa em papel de floresta sustentável.



ISBN  
978-3-95861-707-0