



Estrasburgo, 12.3.2013
SWD(2013) 69 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO RELATIVA AO FUTURO DAS
RELAÇÕES COMERCIAIS UE-EUA

que acompanha o documento

Recomendação de Decisão do Conselho

que autoriza a abertura de negociações para um acordo geral sobre comércio e investimento, denominado Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, entre a União Europeia e os Estados Unidos da América

{COM(2013) 136 final}
{SWD(2013) 68 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO RELATIVA AO FUTURO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS UE-EUA

que acompanha o documento

Recomendação de Decisão do Conselho

que autoriza a abertura de negociações para um acordo geral sobre comércio e investimento, denominado Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, entre a União Europeia e os Estados Unidos da América

INTRODUÇÃO

A União Europeia e os Estados Unidos da América ocupam o lugar cimeiro, a nível mundial, em termos de comércio e investimento. Com efeito, a UE é a maior economia do mundo, representando 25,1% do PIB e 17,0% do comércio mundial. Seguem-se os EUA, com 21,6% e 13,4%, respetivamente¹.

Contudo, em termos relativos, a parte da relação bilateral no comércio total entre as duas economias tem vindo a declinar ao longo da última década. Esse declínio relativo é particularmente acentuado no comércio da UE em mercadorias. Entre 2000 e 2011, enquanto as exportações de mercadorias da UE para o mundo aumentaram a uma taxa média anual de 7,6%, as exportações para os Estados Unidos cresceram apenas 1%. Em consequência, a parte correspondente aos EUA nas exportações totais de mercadorias da UE passou de 28,1% em 2000 para 16,9% em 2011.

Os agentes queixam-se das barreiras ao comércio e aos investimentos, que bloqueiam o potencial económico no mercado transatlântico. Embora baixas, em termos comparativos, as barreiras pautais transatlânticas ainda impõem custos não desprezáveis. A OMC estima as pautas aduaneiras NMF médias dos EUA e da UE em 3,5% e 5,2%, respetivamente², e tanto os Estados Unidos como a União Europeia mantêm «picos pautais» em setores de interesse económico para a outra parte.

Mais importante ainda é o facto de as diferenças na regulamentação aplicável a mercadorias e serviços agirem como impedimento aos fluxos de trocas e investimentos. No contexto de regimes regulamentares complexos, com objetivos muito frequentemente similares, as diferenças a nível de práticas podem resultar em encargos suplementares significativos para as empresas da UE e dos EUA. Segundo os resultados das consultas públicas que a Comissão realizou, é esse em especial o caso das PME, que se queixam de oportunidades perdidas em termos de emprego e de crescimento. A análise económica (*Ecorys 2009*) indica que os custos comerciais equivalentes³ são normalmente superiores a 10% (dos direitos equivalentes) e até a 20% em muitos setores.

O acesso ao mercado norte-americano dos contratos públicos é outro domínio no qual as empresas europeias apontam dificuldades. Os Estados Unidos têm limitado os compromissos

¹ Fonte: Indicador de Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial, a preços correntes: <http://data.worldbank.org/indicator>.

² http://stat.wto.org/TariffProfiles/E27_e.htm; http://stat.wto.org/TariffProfiles/US_e.htm

³ Montante dos custos suplementares do comércio transatlântico, em comparação com o mercado doméstico.

internacionais juridicamente vinculativos neste domínio, quer no âmbito do Acordo sobre Contratos Públicos (GPA), da OMC, quer nos seus acordos bilaterais de comércio livre. Os compromissos recentemente assumidos pelos Estados Unidos no âmbito do GPA facultaram a empresas da UE apenas 32% (178 mil milhões de EUR)⁴ do mercado norte-americano da contratação.

Dado o enorme volume de interação económica e o vasto mercado correspondente, quer da UE quer dos EUA, a libertação do comércio e dos investimentos de tais medidas restritivas poderia gerar grandes benefícios para as empresas e os consumidores da Europa e dos Estados Unidos, criando emprego e crescimento em ambos os lados do Atlântico.

OBJETIVOS PARA INTENSIFICAR AS RELAÇÕES DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO ENTRE A UE E OS EUA

Com base em estudos especializados e consultas públicas, o relatório da avaliação do impacto identifica os seguintes objetivos operacionais específicos, de uma perspetiva europeia.

No que respeita ao **comércio de mercadorias** e ao correspondente investimento, deveríamos procurar eliminar todas as pautas aduaneiras, ponderando ao mesmo tempo opções para o tratamento dos produtos mais sensíveis. A eliminação de direitos teria especial impacto para os setores nos quais as pautas aduaneiras ainda constituem uma barreira substancial ao comércio (por exemplo, produtos agrícolas transformados, têxteis e vestuário, couro e calçado, etc.). E, sobretudo, deveríamos procurar eliminar ou reduzir o custo que os obstáculos regulamentares às trocas têm para o comércio.

Na medida em que os obstáculos resultassem de medidas regulamentares legítimas, não-discriminatórias e proporcionadas e de diferenças inevitáveis no ambiente regulamentar, deveríamos procurar reduzir sempre que possível as divergências. Este enfoque aplicar-se-ia à regulamentação dos domínios industrial e agrícola, recorrendo a uma série de métodos, diferentes mas complementares, como a convergência das normas norte-americanas com as normas internacionais, a harmonização de normas e regulamentos técnicos entre os Estados Unidos e a União Europeia e/ou o reconhecimento e a equivalência mútuos de normas, regulamentos técnicos, auditorias e inspeções. Como não se podem eliminar todas as divergências regulamentares de uma só vez, deveríamos considerar a possibilidade de um «acordo vivo» que permita aumentar gradualmente a convergência regulamentar ao longo do tempo e em função de metas e prazos definidos. Por outro lado, deveriam ser instituídos mecanismos institucionais reforçados para realçar a cooperação regulamentar a montante.

No que respeita ao **comércio de serviços** e ao correspondente investimento, deveríamos procurar ligar o atual nível de liberalização autónoma e dar uma «garantia de futuro» a essa liberalização sujeitando-a a uma engrenagem que capturaria qualquer nova liberalização futura. Deveríamos, além disso, procurar um genuíno acesso ao novo mercado mediante uma abertura efetiva de setores de serviços fundamentais, como os transportes. Deveríamos igualmente tratar o problema das barreiras regulamentares através de uma cooperação mais estreita e do estabelecimento de disciplinas regulamentares comuns, desse modo assegurando uma concorrência mais aberta e criando condições equitativas para as empresas da UE nos setores de serviços em que o pleno acesso é restrito. Em termos gerais, deveríamos assegurar a aplicação da não-discriminação mediante um tratamento nacional incondicional.

Por último, no que toca aos **contratos públicos**, deveríamos procurar melhorar o acesso das empresas da UE a oportunidades de contratação pública nos Estados Unidos, nomeadamente

⁴ Estimativas da Comissão Europeia, com base nos relatórios estatísticos dos EUA ao Secretariado do GPA, nos relatórios do *US Federal Procurement Data System* (FPDS — sistema federal norte-americano de dados sobre contratação) e nos censos realizados pelos Estados Unidos.

pelas seguintes vias: 1) alargando o âmbito da contratação federal (p. ex., criando mais entidades de contratação e removendo a condição de «comprar americano» (*Buy America*) associada ao financiamento federal); 2) alargando o âmbito do nível subfederal norte-americano, aumentando o número de estados abrangidos e a cobertura dos atualmente oferecidos pelo GPA, o que conduzirá a uma ampla abrangência de serviços, eliminando as disposições «*Buy America(n)*» e concretizando um tratamento equivalente ao dos fornecedores locais; 3) persuadindo os Estados Unidos a eliminarem progressivamente as barreiras à contratação internacional (disposições «*Buy America(n)*» e derrogações setoriais, relativas sobretudo aos transportes públicos e às PME).

OPÇÕES DE POLÍTICA ANALISADAS

O relatório da avaliação do impacto analisa diversas opções de política:

- A. Um cenário de base que não implica qualquer alteração substancial de política e permitiria prever um progresso modesto, centrado em questões de regulamentação relativa às mercadorias no âmbito do Conselho Económico Transatlântico (TEC), do Fórum de Alto Nível para a Cooperação Regulamentar (HLRCF) e dos diálogos setoriais em curso, como principais plataformas;
- B. Acordos «só pautas», «só serviços» ou «só contratos»;
- C. Uma opção mais global que inclui a negociação de um acordo abrangente de comércio e investimento UE-EUA, aplicável simultaneamente às pautas aduaneiras e às barreiras regulamentares relativas a mercadorias, serviços, investimentos e contratos públicos. Dentro desta opção, são estudados dois cenários, na busca de uma eventual gama de resultados: um cenário «conservador» e um cenário «ambicioso».

IMPACTO ECONÓMICO DAS OPÇÕES ANALISADAS

Um acordo **só pautas** traria benefícios generalizados à UE. Na realidade política das negociações, as pautas mais restritivas das trocas comerciais (as que têm maior impacto no comércio bilateral) serão retidas ou serão os últimos alvos de uma supressão gradual. Portanto, o cenário «só pautas» assume uma eliminação mais conservadora de 98% de todas as posições pautais, ficando aquém do objetivo de eliminação total dos direitos, anunciado no contexto do Grupo de Trabalho de Alto Nível. Na realidade, uma cobertura de 98% poderia até ser demasiado elevada, porquanto negociações «só pautas» dariam menos possibilidades à UE e aos EUA de partilharem concessões e benefícios em todos os pilares, como os serviços e os contratos, em que a UE, sobretudo, tem fortes interesses (e que exigiriam os maiores esforços internos por parte dos Estados Unidos). Com base nestes pressupostos, um acordo **só pautas** produziria um aumento de 0,10% no PIB da UE, representando um acréscimo anual de 15 mil milhões de EUR no produto nacional até 2027, em comparação com a opção de base. Dada a importância dos serviços no comércio bilateral UE-EUA (269 mil milhões de EUR em 2011), esta opção é analisada juntamente com a opção «só pautas». Tal como aconteceria com um acordo «só pautas», a um acordo **só serviços** faltariam possibilidades de partilha de concessões e benefícios. Consequentemente, a estimativa baseia-se num conjunto de pressupostos conservador. Segundo esses pressupostos, o PIB da UE cresceria 0,01%, representando um acréscimo anual de 2,5 mil milhões de EUR no produto nacional em 2027, em comparação com a opção de base.

Após a conclusão política das negociações, em dezembro de 2011, o texto revisto do GPA e os compromissos adicionais de acesso ao mercado foram formalmente adotados pelas partes

no GPA a 30 de março de 2012, mas não estão ainda em vigor. Embora integradas no âmbito da OMC, as negociações do GPA foram de facto negociações bilaterais «só contratos». Os Estados Unidos alargaram o acesso às suas entidades de nível central, incluindo algumas agências federais, mas o objetivo último da UE de aumentar substancialmente o acesso ao mercado no nível subfederal norte-americano não foi alcançado. Como a cobertura e a profundidade dos compromissos dos estados federados dos EUA não puderam ser ampliadas, é improvável que um cenário **só contratos** proporcionasse às empresas da UE muito mais margem de acesso ao mercado sem considerar outras potenciais reciprocidades em domínios comerciais não relacionados com os contratos, nos quais os Estados Unidos e, em particular, os seus estados federados poderiam ter interesses ofensivos no mercado da UE. Consequentemente, o impacto económico de um acordo «só contratos» é limitado. Com base nos dados utilizados para o modelo económico, o PIB da UE cresceria 0,02% por ano e conduziria a ganhos de 3,6 mil milhões de EUR no produto em 2027, em comparação com a opção de base.

Na **opção de um acordo geral sobre comércio e investimento** com pressupostos conservadores, incluindo um efeito de arrastamento de 20%, de acordo com o modelo utilizado, o PIB aumentaria na UE 0,27% (em 2027, média anual), em comparação com a opção de base. Os ganhos estimados, em termos de produto nacional, ascendem a 48 mil milhões de EUR para a UE. Os ganhos associados à redução dos custos regulamentares resultam sobretudo de uma liberalização puramente bilateral. Os efeitos de arrastamento têm uma influência meramente marginal nos resultados⁵.

No cenário ambicioso, o modelo prevê acréscimos do PIB de 0,48% para a UE, em comparação com a opção de base. Nos Estados Unidos, os acréscimos do PIB ascenderiam a 0,39%. Para a UE, esta estimativa de ganhos traduz-se num acréscimo do produto interno de 86 mil milhões de EUR. O quadro seguinte resume o impacto das diferentes opções de política:

Panorâmica dos impactos económicos das opções analisadas

Opções analisadas	PIB (índice quantitativo), variação percentual	Produto nacional, milhões de euros
Acordo «só pautas»		
União Europeia	0,10	15 376
Acordo «só serviços»		
União Europeia	0,01	2 540
Acordo «só contratos»		
União Europeia	0,02	3 360
Acordo geral sobre comércio e investimento (cenário conservador)		
União Europeia	0,27	48 385
Acordo geral sobre comércio e investimento (cenário ambicioso)		
União Europeia	0,48	86 453

⁵ Uma análise de sensibilidade indicou que um efeito de arrastamento hipotético de 10% deveria conduzir a um acréscimo do PIB de 0,25%.

ANÁLISE DO IMPACTO AMBIENTAL⁶

Analisámos o impacto que uma redução das barreiras ao comércio entre a UE e os Estados Unidos poderia ter no ambiente. O impacto em termos de alterações climáticas é medido em termos de alterações nas emissões de CO₂ à escala mundial. Os efeitos, previsivelmente desprezáveis, que a opção de base teria no comércio corresponderão a efeitos igualmente desprezáveis na dimensão ambiental. Podemos realistamente assumir que as opções correspondentes a acordos «só pautas», «só serviços» ou «só contratos» teriam impactos negativos limitados na dimensão ambiental. Na verdade, devido à reduzida produção nos países terceiros, a opção «só pautas» conduziria a um decréscimo de 0,02% nas emissões de CO₂.

Mesmo com a opção de política mais estimuladora do comércio, o impacto nas emissões à escala mundial é limitado (11 milhões de toneladas de CO₂, 0,07% da atual taxa anual em comparação com a opção de base no cenário mais ambicioso). As principais alterações são previstas nos EUA (3,9 milhões de toneladas) e na UE (3,6 milhões de toneladas), devido ao crescimento destas economias, e na China (4,3 milhões de toneladas), devido ao aumento do aprovisionamento. Noutras regiões do mundo, assistir-se-ia a um aumento ou a uma diminuição das suas emissões, mas os impactos são limitados.

Uma estimativa da intensidade de utilização dos recursos naturais, baseada nas relações entre entradas e saídas (*input-output*) do setor, prevê um acréscimo mínimo (0,01%) da intensidade⁷.

IMPACTO SOCIAL

Em consonância com o impacto económico previsivelmente limitado ou desprezável que resultaria de acordos separados em domínios determinados, seria de esperar que um acordo «só pautas» tivesse um impacto positivo nos salários de trabalhadores especializados e não-especializados da UE, mas consideravelmente menos do que o impacto de um acordo geral sobre comércio e investimento (0,12%, em comparação com os 0,30% a 0,50% da opção de acordo geral). Simultaneamente, acordos «só serviços» ou «só contratos», isolados de acordos noutros domínios, produziriam benefícios insignificantes em termos de salários.

No cenário de acordo geral, a UE beneficiaria de subidas nos salários dos trabalhadores especializados e não-especializados. Prevê-se que os salários dos trabalhadores não-especializados subissem na UE entre 0,30% (cenário conservador) e 0,51% (cenário ambicioso), tomando como referência o cenário de base. Quanto aos salários dos trabalhadores especializados, prevê-se que subissem na UE entre 0,29% (cenário conservador) e 0,50% (cenário ambicioso). Portanto, os benefícios previstos são muito parecidos quer para os trabalhadores especializados quer para os não-especializados, mas é de notar que,

⁶ De notar que, seguindo as regras da OMC, a UE inclui normalmente nos seus acordos de comércio exceções gerais a respeito do ambiente e da saúde pública, as quais podem, legalmente, prevalecer sobre as obrigações comerciais. Por conseguinte, a UE e os EUA manterão o seu «espaço político» em relação a estas matérias.

⁷ No modelo utilizado, a intensidade de utilização dos recursos naturais depende das relações *input-output* entre os diversos setores e da medida em que isto conduz a alterações na dimensão dos setores da agricultura, das florestas e das pescas. Um crescimento dos setores da agricultura, das florestas e das pescas conduz a uma utilização mais intensa dos recursos naturais, uma contração dos mesmos conduziria a uma utilização menos intensa dos recursos naturais.

contrariamente às percepções habituais, também os trabalhadores não-especializados obtêm um dividendo positivo, decorrente do aumento dos salários⁸.

OPÇÃO PREFERIDA

Há uma razão incontestável para que a UE encete negociações com vista a um acordo geral ambicioso sobre comércio e investimento.

Conforme refere a análise constante do relatório da avaliação do impacto, e de acordo com os diversos estudos especializados⁹, a maior parte dos ganhos económicos pode ser obtida pela redução de medidas não-pautais. Uma redução mais acentuada de medidas não-pautais propicia o crescimento económico e conduz, portanto, a maiores ganhos em termos de bem-estar e à criação de mais empresas e oportunidades de emprego, inclusive para as PME. Nesta conformidade, o cenário ambicioso tem melhor desempenho quando aferido em relação aos critérios de eficácia, eficiência e coerência, além de que gera mais benefícios no respeitante à simplificação dos encargos administrativos.

Em resultado de um acordo ambicioso UE-EUA sobre comércio e investimento, todas as regiões do mundo testemunharão ganhos de bem-estar, traduzidos por um aumento do produto nacional. Se forem utilizados para fins favoráveis ao ambiente, estes ganhos de bem-estar a nível mundial deverão permitir compensar facilmente os possíveis, mas limitados, efeitos negativos no ambiente.

Apesar de ser manifesto que alguns países e regiões beneficiarão mais, em termos económicos relativos, se as barreiras ao comércio forem desmanteladas bilateralmente, é de prever que um acordo ambicioso sobre comércio e investimento entre a União Europeia e os Estados Unidos faça subir o produto mundial total em 238 mil milhões de EUR, dos quais 86 mil milhões deverão materializar-se em países terceiros. Uma tal iniciativa pode, razoavelmente, ser caracterizada como impulsionadora substancial da economia mundial.

⁸ Este efeito pode ser explicado pelo forte crescimento da produção em setores dedicados a atividades de produção física, como o setor automóvel (forte crescimento na UE) ou o setor de outra maquinaria (forte crescimento nos EUA).

⁹ *Ecorys 2009 e CEPR 2013.*