Os acordos comerciais preferenciais e o sistema comercial multilateral

Autor(es): Mota, Pedro Infante

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39789>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_30

Accessed : 26-Apr-2023 09:49:07

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo II

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

OS ACORDOS COMERCIAIS PREFERENCIAIS E O SISTEMA COMERCIAL MULTILATERAL

“While some blame Preferential Trade Agreements for exporting jobs, sowing poverty, furthering illegal migration, robbing national sovereignty, and balkanizing the world trading system, others praise them as lynchpins of growth, pillars of peace, guarantors of security, and engines of globalization”¹.

1. Introdução

Quando o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1948, os regimes preferenciais históricos (art. I, n.ºs 2 a 4, do GATT) constituíam a exceção mais significativa à cláusula da nação mais favorecida². Os chamados acordos comerciais preferenciais (art. XXIV, n.ºs 4 a 10, do GATT) eram poucos e pequenos, sendo o Benelux provavelmente o mais impor-

¹ Antoni ESTEVADEORDAL e Kati SUOMINEN, *The Sovereign Remedy? Trade Agreements in a Globalizing World*, Oxford University Press, 2009, p. 3.

² John CROOME, *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, World Trade Organization, Genebra, 1995, pp. 98-99.

tante ³. Porém, tudo se alterou com a criação da Comunidade Económica Europeia em 1958 ⁴.

Durante a vigência do GATT 1947, foram notificados 124 acordos comerciais preferenciais ⁵ e, até 15 de Novembro de 2013, foram recebidas 577 notificações de acordos do mesmo tipo pelo sistema GATT/Organização Mundial

³ É possível encontrar exemplos de preferências comerciais em tempos históricos muito recuados. Nesse sentido, o tratado comercial concluído entre o Faraó egípcio Amenófis IV e o Rei da Alasiya (Chipre) no século XIV a.C. isentava os comerciantes cipriotas do pagamento de direitos aduaneiros em troca da importação de cobre e madeira. Cf. Jagdish BHAGWATI, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, 2008, p. 2.

⁴ O termo “acordo comercial preferencial” deve ser utilizado para todos os acordos preferenciais recíprocos, isto é, acordos em que a obrigação de liberalizar é imposta ao comércio dos produtos originários de todos os territórios constitutivos a que os mesmos são aplicáveis. Porém, no caso da OMC, os acordos comerciais preferenciais são conhecidos por acordos comerciais regionais. Acontece que os acordos em questão são concluídos cada vez mais entre países geograficamente não adjacentes, pelo que o termo “regional” tende a perder significado. Veja-se, nesse sentido, o chamado *Trans-Pacific Partnership Agreement* entre a Nova Zelândia, o Chile, Brunei e Singapura; os acordos comerciais concluídos pela Comunidade Europeia com a África do Sul (1999), o México (2000) e o Chile (2002); e os acordos comerciais concluídos pelos Estados Unidos com a Jordânia (2001), o Bahrein (2004) e Marrocos (2006). Seja como for, estes acordos não devem ser confundidos com as preferências comerciais concedidas pelos países ricos, de modo unilateral, aos países em desenvolvimento e que são conhecidas, no léxico da OMC, por arranjos comerciais preferenciais.

⁵ Jo-Ann CRAWFORD, Roberto FIORENTINO e Christelle TOQUEBOEUF, *The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance*, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard Baldwin e Patrick Low Ed., Cambridge University Press, 2009, p. 33. Todavia, quando a OMC entrou em funções em 1995, só continuavam em vigor 38 dos 124 acordos notificados. Cf. OMC, *World Trade Report 2011 — The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, ed. OMC, Genebra, 2011, p. 184.

do Comércio (OMC), dos quais 381 estavam então em vigor ⁶.

Atualmente, 30% do comércio mundial de mercadorias recebe tratamento preferencial (16% se excluído o comércio interno da União Europeia) ⁷, apenas um membro da OMC (Mongólia) não é parte de qualquer acordo comercial preferencial ⁸, existem acordos comerciais preferenciais em que as partes são elas próprias outros acordos comerciais preferenciais (por exemplo, o acordo concluído entre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e a União Aduaneira da África Austral (SACU)) ⁹ e muitos membros da OMC

⁶ OMC, *Overview of Developments in the International Trading Environment-Annual Report by the Director-General* (WT/TPR/OV/16), 31-1-2014, p. 53. De notar que um estudo recente da OMC conclui que as estatísticas relativas ao número dos acordos preferenciais de comércio ativos, registados na base da obrigação de notificação à OMC, tendem a exagerar o n.º total desses acordos. Por um lado, porque para os acordos que incluem bens e serviços, a base de dados contém duas notificações diferentes, sendo uma para bens e outra para serviços; por outro lado, a base de dados regista as novas adesões de outros países a esses acordos já existentes como sendo uma nova notificação. Por isso, o número dos acordos que existem fisicamente pode não corresponder às notificações registadas na base de dados da OMC. Paralelamente, uma outra fraqueza desta base de dados é que mais de 100 acordos preferenciais de comércio entre países em desenvolvimento não foram notificados à OMC. Cf. OMC, *World Trade Report 2011 — The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*, ed. OMC, Geneva, 2011, p. 54.

⁷ *Idem*, p. 44.

⁸ OMC, *Annual Report 2013*, ed. OMC, 2013, p. 60. E mesmo a Mongólia já se encontra a negociar um acordo de parceria económica com o Japão. Cf. <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/mongolia.html>.

⁹ Rohini ACHARYA, Jo-Ann CRAWFORD, Maryla MALISZEWSKA e Christelle RENARD, Landscape, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 43. Por vezes, um único

participam em vários acordos comerciais preferenciais ao mesmo tempo ¹⁰.

membro de uma união aduaneira negocia um acordo comercial preferencial com uma parte terceira. Por exemplo, a África do Sul, membro da União Aduaneira da África Austral, concluiu um acordo comercial preferencial com a Comunidade Europeia e o Bahrein, membro do Conselho de Cooperação do Golfo, fê-lo com os Estados Unidos. Cf. Soamiely ANDRIAMANANJARA, Customs Unions, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 118.

¹⁰ Não existe, porém, qualquer acordo comercial preferencial entre as quatro principais potências comerciais a nível mundial (Estados Unidos, União Europeia, Japão e China). Coletivamente, a China, a União Europeia, o Japão e os Estados Unidos representavam, em 2011, 44,1% das exportações globais de mercadorias e 49,6% das importações (cf. Craig VANGRASSTEK, *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO Publications, Genebra, 2013, p. 473). No entanto, em 13 de Fevereiro de 2013, a União Europeia e os Estados Unidos anunciaram que iriam começar a negociar um acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento. A União Europeia e os Estados Unidos são as maiores potências económicas do mundo, representando conjuntamente cerca de metade do PIB mundial e 30% do comércio mundial. Todos os dias, são realizadas bilateralmente trocas comerciais de bens e serviços no valor de 2 mil milhões de euros. Os Estados Unidos são o principal mercado de exportação da União Europeia, comprando anualmente produtos no valor de 264 mil milhões de euros, ou seja, 17% das exportações totais da União Europeia. Além disso, o comércio transatlântico de serviços ascende a cerca de 260 mil milhões de euros por ano. O total do investimento norte-americano na União Europeia é três vezes superior ao que é realizado em toda a Ásia e o investimento da União Europeia nos Estados Unidos é cerca de oito vezes o montante de investimento da União Europeia na Índia e na China em conjunto. De um modo geral, a economia transatlântica sustenta cerca de 15 milhões de postos de trabalho em ambos os lados. Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Parceria Transatlântica em matéria de comércio e investimento: Comissário Karel de Gucht congratula-se com o «sim» dos Estados-Membros ao início das negociações*, Comunicado de Imprensa, Bruxelas, 14-6-2013.

Em finais de 2013, a União Europeia era quem participava em mais acordos comerciais preferenciais notificados à OMC e em vigor (34), seguida da Islândia, Noruega e Suíça (todos com 26), do Chile (24) e de Singapura e Turquia (ambos com 20) ¹¹. Naturalmente, a sobreposição dos muitos acordos comerciais preferenciais origina o chamado *spaghetti bowl* (ou *noodle bowl*, como é conhecido no continente asiático), resultante da existência de diferentes regras de origem, diferentes concessões, diferentes períodos de implementação, etc., e permite a ocorrência dos denominados sistemas *hub and spoke*, em que o “hub” (centro ou eixo) conclui acordos comerciais preferenciais com vários países (os “spokes” ou raios), mas estes não concluem entre si qualquer acordo.

2. O critério de JACOB VINER

Contrariando o argumento geral, até então dado como certo, de que toda a união aduaneira, através da eliminação dos direitos aduaneiros no comércio entre os seus membros, conduziria necessariamente a um aumento do bem-estar mundial ¹², Jacob VINER introduziu, em 1950, os conceitos de “criação de comércio” e de “desvio de comércio”:

“Haverá bens (...) que um dos membros da união aduaneira passará agora a importar de outro mas que antes não importava

¹¹ OMC, *World Tariff Profiles 2013*, ed. OMC, Genebra, 2013, pp. 181-182. De notar que foram contabilizados também os acordos com países e territórios não membros da OMC.

¹² “Em geral, a literatura sobre as uniões aduaneiras, seja ela escrita por economistas ou não economistas, por livre-cambistas ou protecionistas, é quase universalmente favorável à sua criação (...). É um fenómeno estranho que une os livre-cambistas e protecionistas no campo da política comercial” (cf. Jacob VINER, *The Customs Union Issue*, Edited and with an introduction by Paul Oslington, Oxford University Press, 2014, p. 51).

de todo porque o preço do bem produzido internamente era inferior ao preço de qualquer fonte exterior mais o direito aduaneiro. Esta mudança no local de produção entre os dois países é uma mudança de um ponto de maior custo para um de menor custo, uma mudança que um livre-cambista pode apropriadamente aprovar como, pelo menos, um passo na direção certa, mesmo que o comércio livre universal desviasse a produção para uma fonte com custos ainda mais baixos. Haverá outros bens que um dos membros passará agora a importar de outro enquanto antes da união aduaneira os importava de um terceiro país, porque essa era a fonte mais barata possível para o fornecimento, mesmo depois do pagamento dos direitos aduaneiros”¹³.

Assim, ainda que a formação de um acordo comercial preferencial implique necessariamente uma redução dos obstáculos às trocas comerciais entre os países que dele fazem parte, a questão fundamental é saber se ele “cria” comércio, permitindo que produtos mais baratos de outras partes do acordo substituam a produção interna mais cara, ou “desvia” comércio, substituindo importações de países terceiros por importações intra-união aduaneira/zona de comércio livre.

HABERLER, por exemplo, defendia que as “uniões aduaneiras são sempre bem-vindas, mesmo quando não são concluídas entre Estados vizinhos ou complementares”. Cf. Gottfried HABERLER, *The Theory of International Trade with Its Applications to Commercial Policy*, William Hodge & Company Limited, Londres, 1936, p. 390.

¹³ Jacob VINER, *The Customs Union Issue*, Edited and with an introduction by Paul Oslington, Oxford University Press, 2014, pp. 53-54. De notar que os termos desvio de comércio e criação de comércio “are misleading because they suggest that trade volumes are the key, even though Viner’s words clearly indicate that cost changes are what matter”. Cf. Richard BALDWIN, Economics, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 70.

Exemplificando: suponhamos que os territórios A e B produziam um determinado bem pelos custos de 20 e 25, respetivamente, e que o direito aduaneiro em B para as importações originárias de A era de 10. Após a eliminação do direito aduaneiro, por força da implementação do acordo comercial preferencial celebrado entre A e B, A passaria a exportar o bem em causa para B e daí falar-se em criação de comércio. Isto porquanto a produção ineficiente em B é substituída pela produção mais eficiente de A.

Suponhamos agora que os custos de produção em três países (A, B e C) são os seguintes: $A=30$, $B=25$ e $C=20$, e que os direitos aduaneiros de um determinado bem são, em todos eles, de 8. Se os países A e B passam a fazer parte de um acordo comercial preferencial, que não abrange o país C, o país A, que antes importava o bem em causa do país C (pagando o importador 28 por cada unidade adquirida), passa a importá-lo do país B (pagando o importador 25 por cada unidade adquirida) ¹⁴. A integração económica pode, portanto, provocar um “desvio de comércio” das fontes de abastecimento mais eficientes exteriores à área integrada (o caso do país C), para fontes de abastecimento do interior da área, que, embora sejam as mais eficientes

¹⁴ Atenção que o desvio de comércio representa um custo não só para o país exportador que não faz parte do acordo comercial preferencial (as suas exportações sofrem, pelo menos, uma redução), mas também para o país importador que participa no acordo comercial preferencial. De facto, embora os consumidores passem a pagar um preço mais baixo do que anteriormente à entrada em vigor do acordo, o governo perde as receitas associadas aos direitos aduaneiros que foram eliminados com a criação do acordo comercial preferencial. Em qualquer caso, o preço pago pelos consumidores será sempre maior do que aquele que resultaria da liberalização comercial a nível multilateral.

dessa área (o caso do país B), são menos eficientes que outras do exterior ¹⁵.

De assinalar ainda que o efeito desvio de comércio não constitui a contrapartida do efeito criação de comércio (daí a escolha da designação “desvio” e não, por exemplo, “eliminação” ou “supressão”). Enquanto o efeito criação de comércio consiste na criação de um novo fluxo comercial, o efeito desvio de comércio não se traduz na sua eliminação, mas antes na modificação da origem de um fluxo comercial existente.

Em princípio, a formação de uma união aduaneira pode, em termos líquidos, melhorar a situação da união (se predominar o efeito criação de comércio) ou piorá-la (se predominar o efeito desvio de comércio). É também evidentemente possível que pelo menos um dos seus membros seja prejudicado numa união criadora de comércio e, de modo semelhante, que pelo menos um dos seus membros beneficie numa união geradora de desvio de comércio. Pode-se assim concluir que só potencialmente é que uma união criadora de comércio é benéfica para todos os seus membros ¹⁶.

A probabilidade de haver vantagem líquida com a conclusão de um acordo comercial preferencial deverá ser tanto maior:

- a) Quanto maior for o nível dos direitos aplicados anteriormente entre as partes do acordo;

¹⁵ José da Silva LOPES, *Introdução à Teoria da Integração Económica*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina — Universidade Técnica de Lisboa, 1964, pp. 238-239. Por conseguinte, enquanto as reduções pautais preferenciais podem originar desvio de comércio, o mesmo não se passa com as reduções nação mais favorecida. Cf. Richard BALDWIN e Anthony VENABLES, *Regional Economic Integration*, in *Handbook of International Economics*, vol. III, Gene Grossman e Kene Rogoff ed., Elsevier, 1995, p. 1603.

¹⁶ Peter ROBSON, *The Economics of International Integration*, 4.^a ed., Routledge, Londres e Nova Iorque, 1998, p. 26.

- b) Quanto menor for o nível dos impostos aplicados em relação a países terceiros;
- c) Quanto maior ou, mais precisamente, quanto mais relevante for a parcela do comércio mundial que se dá entre as partes do acordo;
- d) Quanto mais concorrenciais (não complementares) forem as economias (por exemplo, entre países igualmente industrializados); e
- e) Quanto maior for a proximidade geográfica (sendo mais baixos os custos de transporte) ¹⁷.

A probabilidade de haver vantagem líquida com a conclusão de um acordo comercial preferencial (*in casu*, uma zona de comércio livre) deverá ser também tanto maior quanto menos restritivas forem as regras de origem aplicadas pelo acordo, uma vez que os produtores dos países partes do acordo terão menos incentivos para utilizar *inputs* originários da zona de comércio livre ¹⁸.

Afortunadamente, a enorme liberalização do comércio internacional registada desde o final da segunda guerra mundial leva a que metade do comércio mundial de mercadorias esteja isento do pagamento de quaisquer direitos aduaneiros

¹⁷ Manuel Lopes PORTO, *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias: Face aos Desafios da Globalização*, 4.^a ed., Almedina, Coimbra, 2009, p. 229.

¹⁸ A observância das regras de origem impõe não só custos administrativos (prova da origem), mas também alterações na estrutura de produção. Pode acontecer que um produtor de um país membro de uma zona de comércio livre prefira importar um produto intermediário de um país igualmente membro da zona, pagando mais do que pagaria se o importasse de um país terceiro (isto é, as regras de origem assemelham-se a um direito aduaneiro sobre os produtos intermediários cobrado pelo país importador) e exacerbando o efeito desvio de comércio, dado o produto final só gozar do tratamento preferencial se uma determinada percentagem dos seus componentes for produzida no interior da zona.

e, naturalmente, tal facto diminui a amplitude do risco de “desvio de comércio” que os acordos preferenciais comportam (os direitos nação mais favorecida nulos não podem ser objeto de qualquer redução) ¹⁹.

Na prática, só 16% do comércio mundial é potencialmente preferencial (30% se incluirmos o comércio interno da União Europeia) e menos de 2% do comércio mundial (4% caso se inclua o comércio interno da União Europeia) pode ter margens preferenciais superiores a 10 pontos percentuais ²⁰. Por outras palavras, 70% do comércio mundial de mercadorias observa a cláusula da nação mais favorecida (incluído o comércio interno da União Europeia) ²¹, o que leva a que ela seja, efetivamente, a pedra angular das relações comerciais internacionais.

O próprio fato de concentrarmos a nossa atenção no comércio total de mercadorias entre os membros de acordos comerciais preferenciais amplifica consideravelmente o volume do comércio mundial que é conduzido numa base preferencial, já que os acordos comerciais não se aplicam geralmente a todas as mercadorias e as preferências comerciais existentes

¹⁹ Cerca de metade das importações mundiais de mercadorias (52% nas 20 principais economias examinadas) estão isentas do pagamento de direitos aduaneiros (regime nação mais favorecida), pelo que não reúnem as condições para o tratamento preferencial. Outros 19% das importações estão sujeitas a direitos aduaneiros nação mais favorecida reduzidos, de 5% ou menos, de maneira que a participação total do comércio mundial sujeito a direitos aduaneiros nação mais favorecida reduzidos ou nulos é de 71%. Assim, a margem para a concessão de reduções pautais importantes nos acordos comerciais preferenciais é limitada. Cf. OMC, *World Trade Report 2011 — The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, ed. OMC, Genebra, 2011, p. 68.

²⁰ *Idem*, pp. 73 e 86.

²¹ *Idem*, p. 86.

podem não ser plenamente utilizadas ²². O custo do cumprimento das regras de origem por vezes associadas aos acordos comerciais preferenciais é muitas vezes superior ao valor das margens de preferência em causa ²³.

E, muito importante, a importância das margens preferenciais concedidas diminui à medida que os próprios acordos comerciais preferenciais se multiplicam:

“The small gains from PTAs [acordos comerciais preferenciais] are to be rapidly eroded by the proliferation of PTAs. Preference erosion is not limited to the multilateral tariff reduction

²² *Idem*, p. 64.

²³ De facto, a administração das regras de origem impõe custos de transação adicionais aos agentes que procuram demonstrar que satisfazem as regras estabelecidas e, não existindo regras multilaterais disciplinadoras das regras de origem preferenciais, a extraordinária variedade e muitas vezes complexidade dessas regras dificultam muito a vida aos agentes económicos. Por exemplo, na Europa, os custos de recolha, tratamento e armazenamento da informação necessária à verificação da origem foram calculados em cerca de 3% do preço dos produtos (cf. Luis Jorge GARAY e Rafael CORNEJO, *Rules of Origin in Free Trade Agreements in the Americas*, in *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low e Barbara Kotschwar ed., Organization of American States-Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1999, pp. 263-264); no caso do NAFTA, os custos administrativos associados ao fornecimento da documentação necessária para provar a origem dos produtos são da ordem dos 1,8% do valor das exportações (cf. BANCO MUNDIAL, *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*, ed. World Bank, 2004, p. 70); e o acordo bilateral concluído em 2002 entre Singapura e os Estados Unidos tem 210 páginas de texto, com vários anexos que perfazem 1375 páginas, sendo que um deles, o dedicado às regras de origem, tem 299 páginas (cf. John WHALLEY, *Recent Regional Agreements: Why So Many, Why So Much Variance in Form, Why Coming So Fast, and Where Are They Headed?*, in *The World Economy*, 2008, p. 522). A crescente divisão do trabalho a nível mundial tem ajudado, por último, a tornar a problemática das regras de origem ainda mais complexa.

in the Doha Round and resisting a multilateral agreement in order to preserve preferences is thus an illusion. European Union preferences to LDCs [países menos avançados] with the Everything but Arms or to the ACP [África, Caraíbas e Pacífico] countries under the Cotonou Convention as well as United States preferences to Africa under the African Growth and Opportunity Act or preferences granted under the Generalized System of Preferences will be eroded no matter what. They will be eroded by a successful Doha Round or by PTAs. But multilateral liberalization will bring gains to developing countries while PTAs among large trading countries will bring them both the economic cost of trade diversion and the political cost of isolation”²⁴.

Muitas vezes, um acordo comercial preferencial elimina mesmo o desvio de comércio associado a um acordo anterior. Por exemplo, a zona de comércio livre concluída entre os Estados Unidos e o Canadá no final dos anos 80 pode ter desviado algumas importações norte-americanas do México para o Canadá, mas, quando aquela zona foi estendida ao México com o Acordo de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), as importações originárias do México podem ter aumentado à custa do Canadá²⁵.

Também muita da integração económica intrarregional registada na Europa desde meados de 1940 resultou do desmantelamento das denominadas preferências comerciais imperiais, cujos efeitos sobre o bem-estar global não foram necessariamente positivos²⁶. E uma redução das importações do

²⁴ Jean-Jacques HALLAERT, *Proliferation of Preferential Trade Agreements: Quantifying its Welfare Impact and Preference Erosion*, in *Journal of World Trade*, 2008, p. 829.

²⁵ *Idem*, p. 818.

²⁶ Kym ANDERSON e Hege NORHEIM, History, geography and regional economic integration, in *Regional Integration and the Global Trading*

resto do mundo não indica necessariamente que há desvio de comércio. Suponhamos, por exemplo, que o país A é um produtor mais eficiente que o país C, mas que uma quota restringe as exportações do país A para o país B, pelo que este satisfaz as suas necessidades comprando bens do país C. Logo, um acordo comercial preferencial entre os países A e B que elimine a quota permitirá ao país A aumentar as suas vendas à custa do país C, mas isto, atenção, representa “criação do comércio” e não “desvio do comércio”²⁷.

Estudos recentes têm assinalado, ainda, que as exportações da Europa aumentaram de 1,7 bilhões de dólares norte-americanos, em 1990, para 6,5 bilhões de dólares, em 2008, antes de baixarem para 5 bilhões de dólares em 2010, mas a participação do comércio intrarregional nas exportações totais da região manteve-se durante todo o período praticamente constante, com um valor aproximado de 73%²⁸. É verdade que é possível que os valores do comércio total de mercadorias escondam alterações importantes ao nível dos produtos (por exemplo, quando a diminuição da parte que corresponde ao comércio intrarregional de um produto cancela o aumento das partes correspondentes a outros produtos), mesmo se a parte referente ao comércio intrarregional nas exportações da Europa permaneceu estável durante quase 20 anos. Porém, com algumas pequenas exceções, a participação do comércio intrarregional europeu mantém-se estável desde 1990 não só a respeito da agricultura, combustíveis e produtos da indústria extrativa, mas também relativamente a uma ampla variedade

System, Kym Anderson e Richard Blackhurst ed., Harvester Wheatsheaf, 1993, pp. 20 e 45.

²⁷ Luís Pedro CUNHA, *O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional*, Coimbra Editora, 2008, pp. 385-386.

²⁸ OMC, *World Trade Report 2011 — The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, ed. OMC, Genebra, 2011, p. 69.

de produtos manufaturados, incluindo produtos da indústria automóvel, equipamento de escritório e telecomunicações, vestuário e produtos químicos ²⁹.

De modo semelhante, a participação do comércio intrarregional nas exportações totais de mercadorias da América do Norte passou de 41% em 1990 para 56% em 2000, para cair depois para 48% em 2009. De salientar que a menor participação de 2009 não é resultado apenas do colapso do comércio resultante da crise financeira mundial, já que a participação foi quase igual à de 2008 (49%), quando o comércio mundial alcançou o seu nível máximo. Registou-se entre 2000 e 2009 uma diminuição da participação do comércio intrarregional em vários sectores importantes, incluindo produtos da indústria automóvel (que baixou de 89%, em 2000, para 72%, em 2008, e 76% em 2009). A diminuição da participação intrarregional não se limitou às manufaturas; estendeu-se igualmente ao comércio intrarregional de produtos agropecuários, combustíveis e produtos da indústria extrativa. O sector do equipamento de escritório e telecomunicações foi o único que registou um aumento, de 27,5%, em 1990, para 50,1%, em 2009 ³⁰.

Num plano mais geral, a participação do comércio intrarregional no comércio mundial pode ser calculado somando os valores do comércio intrarregional de todas as regiões e dividindo o resultado pelas exportações mundiais de mercadorias. O resultado obtido era de 54% das exportações mundiais de mercadorias em 2009. Esta participação mudou muito pouco desde 1990, quando equivalia a 53% das exportações mundiais ³¹.

²⁹ *Idem*, p. 70.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*, p. 71. Um estudo conclui mesmo que “intra-regionalism is not expanding in any region we have analysed, and may even be receding”. Cf. Antoni ESTEVADEORDAL e Kati SUOMINEN, *The Sovereign*

Assim, sem surpresa, muitos autores concluem que a proliferação de acordos comerciais preferenciais não parece ter criado um sistema comercial multilateral dominado pelo efeito desvio de comércio:

“In most agreements intra-regional trade does seem to have grown. On the other hand, it was often growing before preferential agreements were struck. And extra-regional trade has also grown, albeit possibly not as much as it would have without the proliferation of preferential deals”³².

“Several studies examine the impact of PTAs and test the traditional theories on trade creation and trade diversion. While this literature is not conclusive, it suggests that trade diversion may play a role in some agreements and in some sectors, but it does not emerge as a key effect of preferential agreements”³³.

“To date, there is no evidence that regionalism has been a major stumbling block to free trade and some evidence that it has promoted broad liberalization. (...) On the welfare impact of regionalism, evidence on trade creation exceeds evidence of diversion”³⁴.

“The present analysis finds that the majority of Preferential Trade Agreements in force today are trade creating rather than

Remedy? Trade Agreements in a Globalizing World, Oxford University Press, 2009, p. 43.

³² Viet DO e William WATSON, *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*, in *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Lorand Bartels e Federico Ortino Ed., Oxford University Press, 2006, p. 17.

³³ OMC, *World Trade Report 2011 — The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, ed. OMC, Genebra, 2011, p. 105.

³⁴ Richard BALDWIN e Caroline FREUND, *Preferential Trade Agreements and Multilateral Liberalization*, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 134.

trade diverting. This is true not only on an intrabloc basis but also on an overall trade basis”³⁵.

3. *Stumbling blocs ou building blocs?*

A utilidade da abordagem Vineriana é algo relativa no atual contexto de globalização económica, não só porque o comércio intra-ramo que predomina nos países industrializados assenta na concorrência imperfeita e em economias de escala³⁶, mas também porque o comércio mundial é cada vez mais aberto e menos discriminatório do ponto de vista pautal. Mesmo os autores que defendem que esta análise estática (o critério de Jacob VINER) tem sido, geralmente, a questão permanente das avaliações dos acordos comerciais preferenciais pelos economistas nos últimos 60 anos³⁷ reconhecem que, na prática, existem muitos

“confounding factors that can mask the extent of either effect. Such influences include shifts in factors of production — labour, capital, as well as technology — in addition to other issues, such as comparative changes in inflation, exchange rates and tariff levels”³⁸.

³⁵ Dean DEROSA, *The Trade Effects of Preferential Arrangements: New Evidence from the Australia Productivity Commission*, Institute for International Economics — Working Paper Series 07-1, January 2007, p. 20.

³⁶ Peter LLOYD, *Regionalisation and World Trade*, OCDE Economic Studies n.º 18, 1992, p. 24.

³⁷ “Any discussion of the welfare effects of Preferential Trade Agreements must inevitably begin with the influential concepts of trade creation and trade diversion, introduced by Viner (1950)”. Cf. Arvind PANAGARIYA, *Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments*, in *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII (June 2000), p. 290.

³⁸ Gabrielle MARCEAU e Cornelis REIMAN, *When and How Is a Regional Trade Agreement Compatible with the WTO?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2001, p. 303.

Por conseguinte, os acordos comerciais preferenciais devem ser avaliados atendendo também aos respetivos efeitos dinâmicos ³⁹. Por exemplo, a integração aumenta a concorrência no interior da união aduaneira/zona de comércio livre? A liberalização resultante do acordo comercial preferencial estimula o crescimento através do investimento? A liberalização preferencial reduz o poder político das indústrias protegidas? A integração preferencial facilita a integração multilateral?

A questão essencial é saber se a liberalização comercial preferencial levará, eventualmente, à liberalização multilateral ⁴⁰. Os acordos comerciais preferenciais são *stumbling blocs* se impedem ou atrasam a liberalização comercial multilateral e *building blocs* se aceleram ou, pelo menos, não dificultam o multilateralismo ⁴¹.

Normalmente, o acesso a um mercado de maior dimensão possibilita a realização de economias de escala e permite que as economias dos países partes dos acordos se tornem mais competitivas e melhor preparadas para aceitar, economicamente, a liberalização comercial multilateral; o aumento da concorrência na região e a redução global dos custos de produção permitem ensaiar uma maior agressividade nos mercados mundiais e abrir mais facilmente os mercados dos países

³⁹ Joel TRACHTMAN, International trade: regionalism, in *Research Handbook in International Economic Law*, Andrew Guzman e Alan O. Sykes ed., Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, USA, 2007, p. 159. Os efeitos estáticos, pelo contrário, são apreciados partindo dos conceitos de criação e desvio de comércio. São estáticos no sentido de efeitos imediatos que não permitem mudanças nos padrões de consumo e produção.

⁴⁰ OMC, *World Trade Report 2011 — The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, ed. OMC, Genebra, 2011, p. 44.

⁴¹ Richard BALDWIN e Elena SEGHEZZA, *Are Trade Blocs Building or Stumbling Blocs?*, in *Journal of Economic Integration*, 2010, p. 277.

partes dos acordos aos exportadores estrangeiros; os consumidores passam a ter acesso a produtos mais baratos, o que se traduz num aumento do bem-estar; a criação de novas oportunidades de comércio, por força da expansão do mercado, incentiva o investimento nacional e estrangeiro; os acordos comerciais preferenciais têm permitido desenvolver disciplinas que são depois aproveitadas pelo sistema comercial multilateral (o caso dos serviços e dos obstáculos técnicos ao comércio), etc.

E se o espaço de integração se caracterizar, como é normal, por um maior crescimento económico, pode também haver vantagens para países terceiros, em consequência do aumento das importações originárias de países não membros. Mais: alguns acordos comerciais preferenciais implicam, necessariamente, para os países terceiros uma maior segurança e facilidade na condução do comércio. Na União Europeia, por exemplo, com a harmonização atingida nalguns casos, o exportador ou investidor estrangeiro, em princípio, não têm de conhecer e adaptar-se a diferentes normas, variáveis de país para país, podendo ter acesso a todos eles com a observância das mesmas regras, o que facilita a realização de economias de escala ⁴². A própria criação da moeda única, o euro, vai nesse sentido ⁴³.

⁴² “Disciplining idiosyncratic regulations is likely to make it easier for exporters from all nations to sell to Regional Trade Agreements markets” (cf. Richard BALDWIN, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Centre for Economic Policy Research Policy Insight No. 56, 2011, p. 15). Ao mesmo tempo, é óbvio que a harmonização nem sempre representa “a welfare enhancing policy”. Nesse sentido, a escolha dos níveis ótimos de poluição e padrões laborais depende geralmente dos níveis de rendimento. Cf. Pravin KRISHNA, *The economics of PTAs*, in *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis*, Simon Lester e Bryan Mercurio ed., Cambridge University Press, 2009, p. 26.

⁴³ Por exemplo, em conformidade com as suas obrigações no quadro da Comunidade Europeia, os 10 novos Estados membros (muitos deles

Nuno LIMÃO clama, porém, que, não obstante o GATT proibir que a conclusão de um acordo comercial preferencial degenera num aumento da protecção face a países estrangeiros ao acordo em causa ⁴⁴,

“this is easy to circumvent by simply implementing those increases in the form of smaller reductions during the multilateral trade liberalization Round after the preferential trade agreement takes place” ⁴⁵.

Por exemplo, relativamente ao Ciclo do Uruguai, os cortes dos Estados Unidos nos direitos aduaneiros nação mais favorecida para os produtos dos acordos comerciais preferenciais foram, em média, apenas cerca de metade da redução aplicável aos produtos similares que não receberam preferên-

da Europa de Leste) terão renunciado, no momento da sua adesão, aos acordos comerciais preferenciais que concluíram com países terceiros e começado a aplicar, a partir de 1 de Maio de 2004, todos os acordos preferenciais concluídos pela Comunidade Europeia. Em consequência, calcula-se que 65 acordos terão sido substituídos ou denunciados (cf. Richard POMFRET, *Is Regionalism an Increasing Feature of the World Economy?*, in *The World Economy*, 2007, p. 926). Posteriormente, a adesão da Bulgária e da Roménia às Comunidades Europeias em 2007 implicou a cessação da vigência de 35 acordos comerciais preferenciais notificados à OMC. Cf. Jo-Ann CRAWFORD, Roberto FIORENTINO e Christelle TOQUEBOEUF, *The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance*, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard Baldwin e Patrick Low Ed., Cambridge University Press, 2009, p. 46.

⁴⁴ O art. XXIV do GATT ignora, contudo, não apenas os efeitos dinâmicos, que podem ser muito importantes, mas também os benefícios de carácter não comercial. Cf. Petros MAVROIDIS, *WTO and PTAs: A Preference for Multilateralism? (or, the Dog That Tried to Stop the Bus)*, in *Journal of World Trade*, 2010, p. 1152.

⁴⁵ Nuno LIMÃO, *Preferential vs. multilateral trade liberalization: evidence and open questions*, in *World Trade Review*, 2006, p. 157.

cias ⁴⁶ e, no caso da União Europeia, a redução média dos direitos aduaneiros nação mais favorecida foi de 4,4% para os produtos dos acordos comerciais não preferenciais, mas de apenas 2,9% para os acordos comerciais preferenciais, uma diferença significativa ⁴⁷.

Ao mesmo tempo, outros autores salientam que, caso os acordos comerciais preferenciais tivessem entravado a redução dos direitos aduaneiros nação mais favorecida de modo importante nas últimas décadas, deveríamos observar os direitos nação mais favorecida mais elevados nos produtos em que os direitos preferenciais são mais reduzidos. Acontece que um exame das linhas pautais para um conjunto amplo de nações demonstra precisamente o contrário:

“The products where nations have chosen high Most-Favoured-Nation [MFN] tariffs, they have granted few preferences. Likewise at the national level, the operation of the stumbling bloc logic should have produced a pattern whereby nations that participated in regionalism should have higher MFN tariffs than those that have not. Again the data for a broad range of nations contradicts this. In fact, the data show that MFN and Preferential Trade Agreement tariffs are complements, not substitutes. These results support, using level data, the conclusion of that the ongoing regionalism trend does not harm multilateral trade liberalization” ⁴⁸.

Esta constatação de complementaridade foi confirmada por estudos mais detalhados relativamente aos acordos comer-

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem*, p. 165.

⁴⁸ Richard BALDWIN e Elena SEGHEZZA, *Are Trade Blocs Building or Stumbling Blocs?*, in *Journal of Economic Integration*, 2010, p. 295.

ciais preferenciais concluídos pela União Europeia ⁴⁹ e pelos Estados Unidos ⁵⁰. No caso deste último país, por exemplo, conclui-se que os produtos que são mais protegidos ao nível nação mais favorecida (por exemplo, os sectores agrícola e piscícola) obtêm também um acesso menos preferencial ao mercado norte-americano, que uma reciprocidade elevada nem sempre assegura um direito aduaneiro preferencial reduzido para os produtos das outras partes e que é mais fácil a concessão de direitos aduaneiros reduzidos relativamente a determinados produtos às outras partes de um acordo preferencial quando esses produtos já estão sujeitos a direitos preferenciais no âmbito do sistema de preferências generalizadas dos Estados Unidos.

De modo semelhante, uma análise de 15 acordos bilaterais concluídos por quatro grandes economias — Canadá, União Europeia, Japão e Estados Unidos — e seus principais parceiros comerciais conclui que cerca de 7% das linhas pautais da amostra, correspondentes a quase 11 000 produtos, são classificadas como “produtos excluídos”, seja temporária ou permanentemente. Esses produtos estão concentrados em menos de 15% das linhas pautais compreendidas nas negociações e correspondem principalmente aos sectores da agricultura e alimentação ⁵¹.

Assim, nos países e sectores em que existe um consenso político no sentido da liberalização das políticas comerciais, os direitos aduaneiros têm sofrido reduções quer numa base nação mais favorecida, quer numa base preferencial. Nos

⁴⁹ Vivek JOSHI, *Preferential Tariff Formation — The Case of the European Union*, in *Journal of World Trade*, 2011, pp. 901-951.

⁵⁰ Vivek JOSHI, *Preferential Tariff Formation — The Case of the United States*, in *Journal of World Trade*, 2013, pp. 835-896.

⁵¹ OMC, *World Trade Report 2011 — The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, ed. OMC, Genebra, 2011, p. 61.

outros países e/ou sectores em que o consenso político aponta para o proteccionismo, os direitos aduaneiros são elevados em termos multilaterais e preferenciais.

Em suma, os acordos comerciais preferenciais não têm tido, até agora, mais êxito do que o processo multilateral na liberalização do comércio de produtos agrícolas. Não devemos esperar que a liberalização comercial que é difícil de realizar a nível multilateral seja fatalmente mais fácil de realizar no plano bilateral ou regional.

Diz-se também muitas vezes que a melhoria dos termos de comércio pode constituir uma razão “for going preferential”⁵² e, consequentemente, as partes de um acordo comercial preferencial conseguem concluir acordos mais favoráveis com países terceiros durante os ciclos de negociações comerciais multilaterais⁵³. Todavia, uma vez que a maior parte dos acordos comerciais preferenciais importantes são concluídos entre países desenvolvidos cujos direitos aduaneiros estão quase todos consolidados em valores próximos de zero e que esses países raramente violam os direitos aduaneiros que consolidaram junto da OMC, a problemática dos termos de comércio tem provavelmente pouca relevância no mundo real, exceto, por exemplo, no caso de alguns produtos (agrícolas)⁵⁴. Ou seja:

“The ‘optimal tariff’ of the enlarged bloc may be larger than it was for the individual members. Of course, this would

⁵² Petros MAVROIDIS, *WTO and PTAs: A Preference for Multilateralism? (or, the Dog That Tried to Stop the Bus)*, in *Journal of World Trade*, 2010, p. 1146.

⁵³ Michael JACOBS, *The Offensive Power of Regional Trade Agreements*, in *Journal of World Trade*, 2010, p. 773.

⁵⁴ Richard BALDWIN e Caroline FREUND, *Preferential Trade Agreements and Multilateral Liberalization*, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 130.

violate GATT/WTO rules and has not been observed on a large scale in the last 60 years, but it is a theoretical possibility”⁵⁵.

Finalmente, à medida que os direitos aduaneiros sofrem reduções, os exportadores veem melhorar o acesso aos mercados estrangeiros e adquirem maior força política:

“The tariff cuts make all nations’ more open export sectors expand with the foreign tariff cuts, and import-competing sectors contract with domestic tariff cuts. Assuming political influence is linked to industry size, this economic re-landscaping strengthens pro-liberalization forces and weakens anti-liberalization forces in all nations — although of course such industrial restructuring takes years. In other words, the initial reciprocal tariff cuts start a liberalization juggernaut rolling”⁵⁶.

Este mecanismo *juggernaut* implica que a liberalização recíproca tende a redesenhar “the political economy landscape” no interior de cada país e a tornar mais provável a liberalização futura das trocas comerciais⁵⁷. De acordo com

⁵⁵ Richard BALDWIN, *Preferential Trading Arrangements*, in *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, Amrita Narlikar, Martin Daunton e Robert Stern ed., Oxford University Press, 2012, p. 641.

⁵⁶ Richard BALDWIN, *Big-Think Regionalism: a critical survey*, in *Regional Rules in the Global Trading System*, Antoni Estevadeordal, Kati Suominen e Robert Teh ed., Cambridge University Press, 2009, p. 50.

⁵⁷ Richard BALDWIN, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Centre for Economic Policy Research Policy Insight No. 56, 2011, p. 17. “Juggernaut is a mispronunciation of the Hindu deity of the Puri shrine, Jagannath, whose chariot — an enormous and unwieldy construction — requires thousands to get rolling but once in motion, it is hard to stop”. Cf. *Idem*.

a lógica *building block* do mecanismo *juggernaut*, liberalização gera liberalização.

4. Os aspetos políticos

O comércio mundial é cada vez mais aberto, o que diminui a importância de quaisquer preferências comerciais, mas ao mesmo tempo, paradoxalmente, os acordos comerciais preferenciais continuam a proliferar, o que sugere que os países, quando concluem estes acordos, têm outros motivos para além do acesso aos mercados. Desde logo, os acordos comerciais preferenciais podem dever a sua criação a motivações políticas, também conhecidas por efeitos dinâmicos indiretos ⁵⁸. Na própria visão dos *founding fathers* do GATT, livre-cambismo e multilateralismo não seriam apenas uma necessidade económica, mas igualmente política. E os Estados Unidos, então o principal mentor (e motor) do sistema comercial multilateral, mostraram-se muito favoráveis à criação das Comunidades Europeias, entendendo que a coesão política da Europa ocidental, face ao expansionismo soviético, seria bem mais importante que a simples dimensão comercial ⁵⁹. O próprio objetivo inicial das Comunidades Europeias prendia-se com a criação de solidariedades de fato entre a França e a Alemanha, tornando qualquer guerra entre os dois países “não só impensável, como materialmente impossível” ⁶⁰.

⁵⁸ Petros MAVROIDIS, *Trade in Goods*, 2.^a ed., Oxford University Press, 2013, p. 197.

⁵⁹ A Comunidade Económica Europeia era a pedra fundamental de uma nova política externa do Atlântico Norte, tão importante como o GATT. Cf. Robert E. HUDEC, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Praeger Publishers, Nova Iorque-Washington-Londres, 1975, p. 196.

⁶⁰ Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950, cujo texto pode ser encontrado in *60 anos de Europa — os grandes textos da construção euro-*

A ausência de quaisquer outros meios de ação no plano internacional por parte das Comunidades Europeias (um corpo diplomático e um exército próprios), induziram-na igualmente a “esculpir” zonas de influência política através do recurso intensivo a acordos comerciais discriminatórios. Com efeito, no início de 2011, a União Europeia concedia o tratamento da nação mais favorecida apenas a 9 membros da OMC (Austrália, Canadá, Taipé Chinês, Hong Kong, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Singapura e Estados Unidos) ⁶¹, os quais eram responsáveis por 43,9% das importações totais de mercadorias da União no ano de 2009 ⁶². Como bem nota Petros MAVROIDIS:

“Trade policy was for years the only genuine European Union common policy and one cannot resist the temptation to ask the question whether Preferential Trade Agreements were not part of a wider ‘I sign, *ergo* I exist’ strategy: with every Prefe-

peia, Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, Euro-press, 2008, pp. 24-25.

⁶¹ Meredith LEWIS, *The Prisoners’ Dilemma Posed by Free Trade Agreements: Can Open Access Provisions Provide an Escape?*, in *Chicago Journal of International Law*, 2011, p. 635. Entretanto, entrou em vigor em 1 de Julho de 2011, o Acordo de Comércio Livre concluído entre a União Europeia e a Coreia do Sul. Trata-se de um acordo sem precedentes tanto em termos de âmbito como de rapidez de eliminação dos obstáculos ao comércio. Apenas para um número limitado de produtos muito sensíveis da agricultura e da pesca, os períodos transitórios ultrapassarão sete anos e somente o arroz e certos outros produtos agrícolas, de que a União Europeia não é um exportador significativo, estão excluídos do Acordo. O texto do Acordo de Comércio Livre entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Coreia, por outro, pode ser encontrado in *Jornal Oficial da União Europeia* L 127, 14-5-2011, pp. 6-1343.

⁶² RAYMOND AHEARN, *Europe’s Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications*, Congressional Research Service, 3-3-2011, p. 2.

rential Trade Agreement signed, the European Union was affirming its international persona, becoming thus more of a figure in international relations”⁶³.

Não obstante dispor de outros instrumentos para prosseguir os seus objetivos em matéria de política externa, também os Estados Unidos têm recorrido aos acordos comerciais preferenciais para afirmar os seus interesses na cena internacional. Por exemplo, os Estados Unidos concluíram um acordo com a Austrália, seu parceiro na *coalition of the willing* relativa à invasão do Iraque em 2003, mas não com a Nova Zelândia, país que não participou na referida coligação e que tem uma posição antinuclear que colide com os interesses norte-americanos⁶⁴. Aliás, nove dos 14 países que negociaram zonas de comércio livre com os Estados Unidos entre 2003 e 2006 participaram na *coalition of the willing*; três dos restantes cinco países eram países árabes moderados vistos como parceiros no processo de paz do médio oriente⁶⁵. E o acordo comercial preferencial concluído entre os Estados Unidos e a Jordânia visou recompensar este último país por ter celebrado um acordo de paz com Israel⁶⁶. A própria China não assinou, até agora, qualquer acordo comercial

⁶³ Petros MAVROIDIS, *Trade in Goods*, 2.^a ed., Oxford University Press, 2013, p. 194.

⁶⁴ OLIVIER CATTANEO, The political economy of PTAs, in *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis*, Simon Lester e Bryan Mercurio ed., Cambridge University Press, 2009, p. 45.

⁶⁵ Craig VANGRASSTEK, *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO Publications, Genebra, 2013, p. 488.

⁶⁶ Meredith LEWIS, *The Prisoners' Dilemma Posed by Free Trade Agreements: Can Open Access Provisions Provide an Escape?*, in *Chicago Journal of International Law*, 2011, pp. 642-643.

preferencial com os membros da OMC que reconheceram o Taipé Chinês ⁶⁷.

Finalmente, é evidente que os objetivos prosseguidos pelos acordos comerciais preferenciais não têm de se limitar forçosamente aos aspetos económicos e políticos. Os Estados Unidos justificam muitos dos seus acordos comerciais preferenciais com países pobres com base em objetivos não económicos, tipicamente, políticas de combate ao terrorismo e ao tráfico de droga ⁶⁸ e, no caso do NAFTA, um dos seus objetivos principais passa por refrear os fluxos de emigração ilegal ⁶⁹.

5. Considerações finais

Embora existam razões para acreditarmos que, numa perspetiva puramente pautal, os acordos preferenciais representam hoje em dia uma ameaça menor, é indubitável que, em termos económicos, só teremos uma solução de primeiro ótimo, ou de ótimo de Pareto, com o comércio livre mundial ⁷⁰. Só se este existir, será seguro que:

“Se disporá então necessariamente — e só então — do bem pelo menor preço possível. É essa, pois, a solução do primeiro

⁶⁷ Petros MAVROIDIS, *Trade in Goods*, 2.^a ed., Oxford University Press, 2013, p. 197.

⁶⁸ Richard BALDWIN, Big-Think Regionalism: a critical survey, in *Regional Rules in the Global Trading System*, Antoni Estevadeordal, Kati Suominen e Robert Teh ed., Cambridge University Press, 2009, p. 46.

⁶⁹ Robert HERZSTEIN e Joseph WHITLOCK, Regulating Regional Trade Agreements — A Legal Analysis (Chapter 46), in *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume II, Patrick Macrory, Arthur Appleton e Michael Plummer Ed., Springer, Nova Iorque, 2005, p. 216.

⁷⁰ Foi precisamente no estudo das uniões aduaneiras que “the principle of the ‘second best’, which says that half a loaf may be worse

ótimo, sendo as soluções de formação de uniões aduaneiras apenas soluções menos favoráveis, de segundo ótimo, dado que pode sempre estar de fora algum país com um preço mais baixo. (...) Num mercado comum mundial estarão disponíveis todos os fatores de produção existentes, incluindo necessariamente os fatores dos países onde o seu preço for mais baixo”⁷¹.

Uma união entre todos os países do mundo não pode levar a qualquer desvio de comércio das importações ou exportações⁷². Além disso, a liberalização multilateral abre os mercados ao maior número possível de concorrentes, permite aos consumidores a maior escolha possível de bens e serviços, permite importações da fonte mais competitiva, reduz os custos de transação para os agentes económicos, etc.

Ao mesmo tempo, convém ter presente que, ao contrário dos acordos comerciais preferenciais do século XX, os tópicos cobertos pelos acordos do século XXI vão muito além dos direitos aduaneiros.

Regra geral, fala-se em disposições WTOx (ou OMC *extra*) quando as regras em causa são relativas a assuntos ainda não integrados no âmbito da OMC. Os acordos comerciais preferenciais vão além dos acordos da OMC sobretudo em quatro domínios: política de concorrência, movimentos de

than none, was first formulated”. Cf. Paul KRUGMAN, *The Move Toward Free Trade Zones*, Economic Review — Federal Reserve Bank of Kansas City, November/December 1991, p. 6.

⁷¹ Manuel Lopes PORTO, *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias: Face aos Desafios da Globalização*, 4.^a ed., Almedina, Coimbra, 2009, pp. 242-243. No mesmo sentido, um outro autor nota que “Pareto optimality is achieved exclusively in the state of free trade and free factor mobility (the first-best solution)”. Cf. Miroslav JOVANOVIĆ, *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, 2006, p. 29.

⁷² James MEADE, *The Theory of Customs Unions*, North-Holland Publishing Company, Amesterdão, 1955, p. 109.

capital, direitos de propriedade intelectual não cobertos pelo Acordo TRIPS e investimento ⁷³. E fala-se em disposições WTO+ (ou OMC *plus*) quando estas vão além das disciplinas estabelecidas multilateralmente pela OMC. Por exemplo, o acordo comercial preferencial entre os Estados Unidos e a Coreia inclui uma disposição que determina que os direitos de autor devem ser protegidos durante um período de 70 anos após a morte do escritor (art. 18.º, n.º 4), ao passo que o Acordo TRIPS limita-se a estabelecer um prazo de 50 anos (art. 12.º).

Em termos de cobertura, os acordos comerciais preferenciais concluídos pela União Europeia contêm mais disposições OMC *extra* e menos disposições OMC *plus* do que os acordos celebrados pelos Estados Unidos ⁷⁴. Em contrapartida, os acordos concluídos pelas autoridades norte-americanas contêm mais disposições juridicamente vinculativas, sejam elas disposições OMC *extra* ou OMC *plus*, do que os acordos finalizados pela União Europeia ⁷⁵.

Portanto, os acordos comerciais preferenciais representam presentemente uma ameaça para a OMC “as a rule writer, not as a tariff cutter” ⁷⁶.

Porém, este novo papel dos acordos comerciais preferenciais é problemático essencialmente por duas razões.

⁷³ Richard BALDWIN, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Centre for Economic Policy Research Policy Insight No. 56, 2011, p. 19.

⁷⁴ Henrik HORN, Petros MAVROIDIS e André SAPIR, EU and U.S. Preferential Trade Agreements: Deepening or Widening of WTO Commitments, in *Preferential Trade Agreements: A Law and Economic Analysis*, Kyle Bagwell e Petros Mavroidis ed., Cambridge University Press, 2011, p. 166.

⁷⁵ *Idem*, p. 171.

⁷⁶ Richard BALDWIN, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Centre for Economic Policy Research Policy Insight No. 56, 2011, p. 1.

Por um lado, a fragmentação dos processos de produção prevaemente nos dias de hoje implica que as diferentes fases de produção de um bem ou serviço podem estar localizadas em diversos países. Naturalmente, cada novo acordo comercial preferencial exige a ponderação de muitas questões importantes por cada empresa nas suas decisões de exportação, *outsourcing* e investimento. E visto que quase todos os membros da OMC são partes de vários acordos preferenciais ao mesmo tempo e que as regras aplicáveis no seu âmbito são muitas vezes diferentes, a sobreposição daqueles acordos dá origem a um verdadeiro “logistical nightmare”⁷⁷, daí resultando uma redução da eficiência económica e um aumento dos custos de transacção. Vejamos o seguinte exemplo:

“Electrolux makes one model of professional chainsaw [motoserra] from 150 components bought from 250 suppliers in 20 countries, and the chainsaws are then sold on to purchasers in 100 countries. With such complexity in production, the problem of overlapping and intersecting Regional Trade Agreements — the spaghetti bowl — can become a nightmare. In many instances, firms decide to pay the Most-Favoured-Nation tariff rather than attempt to incur the cost of complying with the rules of origin”⁷⁸.

Uma vez que a proliferação de acordos comerciais preferenciais causa incoerência, custos, instabilidade e imprevisi-

⁷⁷ Colin PICKER, *Regional Trade Agreements V. the WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV To Counter this Institutional Threat*, in University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, 2005, p. 297.

⁷⁸ Richard BALDWIN e Phil THORNTON, *Multilateralising Regionalism: Ideas for a WTO Action Plan on Regionalism*, Centre For Economic Policy Research-The Graduate Institute, Londres-Genebra, 2008, p. 14.

bilidade nas regras aplicáveis ao comércio internacional, alguns autores defendem que o emaranhado de acordos comerciais preferenciais sobrepostos acabará por criar um interesse crescente pela multilateralização de tais acordos, que se unirão para criar entidades maiores, aproximando-se de um sistema multilateral ⁷⁹. Por outras palavras, o efeito *spaghetti bowl* pode tornar-se, paradoxalmente, um *building block* relativamente ao multilateralismo. Não por acaso:

“It was only after several years that the European Union finally reformed its rules of origin to permit diagonal cumulation among itself and its trading partners. The motive for reform was the trend towards outsourcing among European Union firms. Formerly protected from the competition of free trade partners by the rules of origin, European Union firms later found that the same rules prevented them from exploiting the advantage of ‘unbundling’ their production among several cheaper locations” ⁸⁰.

Por outro lado, a assimetria do poder negocial entre os países torna-se bem mais evidente em negociações de cunho bilateral ou regional ⁸¹. Os países hegemónicos acenam com

⁷⁹ Richard BALDWIN, Simon EVENETT e Patrick LOW, “Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments”, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard BALDWIN e Patrick LOW, ed., Cambridge University Press, 2009, pp. 79-141.

⁸⁰ Andrew BROWN e Robert STERN, *Free Trade Agreements and Governance of the Global Trading System*, in *The World Economy*, 2011, p. 337.

⁸¹ “Twenty-first century regionalism is creating new rules governing international commerce, including international trade. These are being decided outside of the WTO, in a setting of massive power asymmetries and without basic principles of non-discrimination and reciprocity in concessions”. Cf. Richard BALDWIN, *Preferential Trading Arrangements*, in *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, Amrita

um acordo comercial a cada pequena economia isoladamente impondo, em troca, diversas condições que os favorecem desproporcionadamente. É o chamado *selfish regionalism* e, com isso, aqueles países conseguem semear a divisão entre países que atuavam concertadamente na cena multilateral ⁸². Não é por acaso que os países em desenvolvimento têm negociado acordos comerciais preferenciais com os países desenvolvidos (principalmente com os Estados Unidos) que incluem obrigações mais exigentes comparativamente às previstas em alguns acordos da OMC. Os Estados Unidos, por exemplo, estenderam a duração do prazo de proteção dos direitos de autor de 50 anos (art. 12.º do Acordo TRIPS) para 70 anos no caso dos acordos comerciais preferenciais concluídos com Singapura, Chile, Marrocos, Bahrein e Peru e para 95 anos (quando não calculado com base na vida de uma pessoa) no caso do acordo celebrado com Omã ⁸³. E a maioria dos acordos concluídos pelos Estados Unidos exige a adesão aos Tratados sobre o Direito de Autor e sobre Prestações e Fonogramas, ambos adotados no dia 20 de Dezembro de 1996 no âmbito da Organização Mundial de Propriedade Intelectual ⁸⁴. Além disso, algumas das chamadas “questões de

Narlikar, Martin Daunton e Robert Stern ed., Oxford University Press, 2012, p. 650.

⁸² Sungjoon CHO, *Breaking the Barriers Between Regionalism and Multilateralism: A New Perspective on Trade Regionalism*, in Harvard International Law Journal, 2001, pp. 431-432.

⁸³ Kenneth HEYDON e Stephen WOOLCOCK, *The rise of bilateralism: Comparing American, European and Asian approaches to preferential trade agreements*, United Nations University Press, Tóquio, Nova Iorque e Paris, 2009, p. 126.

⁸⁴ Carsten Fink, Intellectual Property Rights, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 395.

Singapura” (investimento, política de concorrência e transparência das práticas de contratação pública) aparecem frequentemente nos acordos celebrados, não obstante a forte oposição dos países em desenvolvimento à sua inclusão na Agenda de Desenvolvimento de Doha.

Finalmente, mesmo quando o objetivo principal de um acordo comercial preferencial é ostensivamente não económico (por exemplo, o aumento da segurança nacional), é importante minimizar o preço económico associado a esse objetivo ⁸⁵. E, apesar de um estudo do BANCO MUNDIAL concluir que a probabilidade de irromper um conflito militar entre dois Estados diminui, em média, cerca de 50% se ambos pertencerem ao mesmo acordo comercial preferencial ⁸⁶, a história revela que a criação de uma união aduaneira pode degenerar num aumento da insegurança entre os territórios que a constituam. O exemplo clássico é o dos Estados Unidos no século XIX, os quais, ao cobrarem elevadas tarifas sobre os produtos manufaturados, protegendo a sua indústria, constituíram a grande exclusão ao movimento de liberalização comercial que se verificou depois da celebração do Tratado Cobden-Chevalier em 1860. O Norte era então bem mais desenvolvido que o Sul, produzindo e exportando para este último produtos manufaturados, enquanto o Sul exportava produtos agrícolas, principalmente algodão para a Europa. Situando-se muita da indústria norte-americana no Norte do país, tal implicava que o sector agrícola, concentrado no Sul, era obrigado a transferir efetivamente uma parte do seu rendimento para o Norte, visto ser forçado a pagar mais pelos

⁸⁵ Maurice SCHIFF e Alan WINTERS, *Regional Integration and Development*, World Bank-Oxford University Press, 2003, p. 261.

⁸⁶ BANCO MUNDIAL, *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*, ed. World Bank, 2004, p. 38.

bens de equipamento e de consumo de que carecia ⁸⁷. Esta questão e a da escravidão terão sido as principais razões que levaram os Estados do Sul a pretender sair da União ⁸⁸.

Resumo: Os acordos comerciais preferenciais estão na moda e, por essa razão, a relação entre tais acordos e o sistema comercial multilateral é um dos tópicos centrais da política comercial dos dias de hoje. Alguns observadores acreditam que a proliferação dos acordos comerciais preferenciais põe em causa o sistema comercial multilateral. Outros defendem que a liberalização preferencial contribui positivamente para a liberalização global. Em nossa opinião, apesar de os acordos comerciais preferenciais serem mais um complemento do que uma ameaça ao sistema GATT/OMC, a via multilateral deve merecer a preferência de todos nós.

Palavras-chave: acordos comerciais preferenciais; Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio; Organização Mundial do Comércio.

Preferential trade agreements and the multilateral trade system

Abstract: The preferential trade agreements are in fashion and, for that reason, the relationship between those agreements and multilateralism

⁸⁷ O Sul pagava cerca de $\frac{3}{4}$ dos impostos federais, a maior parte dos quais eram gastos no Norte, ou seja, “If they [o Sul] didn’t buy foreign goods and pay high taxes the alternative was to buy Northern manufactured products at excessively high prices. Either way Southern money ended up in the North”. Cf. Charles ADAMS, *For Good and Evil — The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, 2.^a ed., Madison Books, Lanham-New York-Oxford, 2001, p. 333.

⁸⁸ Bernard HOEKMAN e Maurice SCHIFF, *Benefiting from Regional Integration*, in *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo e Philip English ed., The World Bank, Washington, D.C., 2002, p. 555; Maurice SCHIFF e Alan WINTERS, *Regional Integration and Development*, The World Bank-Oxford University Press, Washington, D.C., 2003, pp. 194-195. Mais recentemente, temos o caso da secessão entre o Bangladesh e o Paquistão, uma vez que a estrutura da tarifa externa antes da sua ocorrência privava o Bangladesh de aceder aos *inputs* mais baratos do mercado mundial e desviava o comércio para o Paquistão. Cf. BANCO MUNDIAL, *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*, ed. World Bank, 2004, p. 38.

is one of the central topics of contemporary trade policy. Some observers believe that the proliferation of preferential trade agreements blocs undermines the multilateral trading system. Others defend that preferential provides a positive spur to global liberalization. In our opinion, in spite of the fact that the preferential trade agreements are more building blocs than stumbling blocs to the WTO/GATT System, the multilateral liberalization is the way that must deserve our preference.

Keywords: preferential trade agreements; General Agreement on Tariffs and Trade; World Trade Organization.

Pedro Infante Mota

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa