

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.12.2008
COM(2008) 874 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**RELATIVA À DIMENSÃO EXTERNA DA ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA O
CRESCIMENTO E O EMPREGO:**

**Relatório sobre o acesso aos mercados e definição de um quadro para aumentar a
eficácia da cooperação internacional em matéria legislativa**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**RELATIVA À DIMENSÃO EXTERNA DA ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA O
CRESCIMENTO E O EMPREGO:**

**Relatório sobre o acesso aos mercados e definição de um quadro para aumentar a
eficácia da cooperação internacional em matéria legislativa**

1. INTRODUÇÃO

A abertura dos mercados é uma questão importante pois os mercados geram crescimento, emprego e investimento. Esta questão é fundamental não só para as empresas europeias como para as das economias desenvolvidas e em desenvolvimento do mundo inteiro. A abertura dos mercados reveste um significado específico para a UE, o maior bloco comercial do mundo. Com a crise financeira e económica que actualmente se faz sentir, corre-se o risco de um maior proteccionismo. É fundamental aprender com o passado e contrariar esta tendência. Reunidos recentemente em Washington, os Chefes de Estado ou de Governo do G20 mostraram-se decididos a concretizar o amplo potencial da agenda comercial¹.

Neste contexto, assume particular relevo a supressão dos entraves ao comércio ainda existentes (principalmente através da conclusão rápida e coroada de êxito, do ciclo de negociações de comércio mundial de Doha, mas igualmente através de abordagens bilaterais e regionais) para desenvolver plenamente o potencial das empresas e estimular o crescimento, particularmente no que diz respeito às PME, que representam mais de 99% das empresas europeias e 67% dos empregos do sector privado. A convergência e a cooperação legislativa, incluindo no sector financeiro, podem contribuir eficazmente para a estabilidade internacional e para aumentar as oportunidades comerciais.

A estratégia «Europa Global», lançada no final de 2006², faz parte integrante do pilar externo da Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego da UE e estabelece objectivos ambiciosos quanto à abertura dos mercados mais importantes, particularmente na Ásia. Um dos seus aspectos fundamentais foi concretizado desde Abril de 2007 através da estratégia comunitária renovada de acesso aos mercados³. A importância dos esforços envidados para abertura dos mercados foi reconhecida no ano passado no relatório da Comissão ao Conselho Europeu da Primavera sobre a estratégia de Lisboa⁴ e apoiada pelos líderes europeus, que propuseram a apresentação de um relatório anual sobre o acesso aos mercados, com vista a identificar os países e os sectores onde ainda existam entraves significativos.

¹ Em 15 de Novembro de 2008, os Chefes de Estado e de Governo do G20 comprometeram-se a não criar novos entraves ao investimento ou às trocas de mercadorias e de serviços nos 12 meses seguintes e a chegarem a um acordo ainda em 2008 sobre modalidades que permitissem que a Agenda de Desenvolvimento de Doha da OMC fosse concluída com êxito, com resultados ambiciosos e equilibrados.

² COM(2006) 567 de 4.10.2006.

³ COM(2007) 183 de 18.4.2007.

⁴ COM(2007) 803 de 11.12.2007.

Foram definidos dois métodos:

- Por um lado, a EU deve utilizar todos os instrumentos à sua disposição para assegurar o seu grau de abertura e para melhorar o acesso das suas empresas aos mercados de países terceiros.
- Por outro, a UE deve intensificar o diálogo estratégico com os principais países terceiros, com vista a desenvolver soluções mutuamente vantajosas e a promover normas mais rigorosas e uma maior convergência legislativa.

O plano de relançamento da economia europeia, adoptado pela Comissão Europeia em 26 de Novembro de 2008⁵, confirmou estes objectivos e propôs acções concretas para manter e aumentar a abertura dos mercados, bem como para apoiar o emprego⁶, durante a actual crise económica. Um melhor acesso aos mercados e a convergência e cooperação em matéria legislativa são elementos importantes deste plano. No contexto económico actual os esforços para uma convergência legislativa nos sectores financeiros tornaram-se indispensáveis.

A presente comunicação apresenta um primeiro relatório sobre o acesso aos mercados e formula propostas sobre o modo de a UE alcançar melhor o seu objectivo de abertura interna e externa, nomeadamente, como garantir um acesso aberto e equitativo aos mercados dos países terceiros de maior importância para as empresas europeias, incluindo através da cooperação legislativa.

O presente relatório constitui mais um passo com vista a reforçar a dimensão externa da Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego após 2010. Serão ainda chamados à colação outros domínios de acção desta estratégia, bem como evocadas as relações entre as políticas conduzidas tanto ao nível comunitário como externo, o que foi igualmente destacado pela Revisão do Mercado Único⁷ e pela Agenda Social Renovada⁸.

2. ENTRAVES NÃO PAUTAIS AO COMÉRCIO

2.1. Natureza proteiforme dos entraves ao comércio

Embora os elevados direitos aduaneiros continuem a impedir o comércio em alguns sectores, devendo ser combatidos tanto ao nível multilateral como bilateral, assumem cada vez maior relevo os entraves não pautais existentes nos mercados dos nossos parceiros comerciais. A redução dos direitos pode deixar de ter qualquer sentido se entraves não pautais impedirem o acesso das empresas europeias ao mercado ou aumentarem significativamente o custo das suas exportações⁹. Segundo o relatório sobre a competitividade de 2008¹⁰, as empresas europeias consideram que os entraves não pautais e a falta de informação (por exemplo, o

⁵ COM(2008) 800 de 26.12.2008.

⁶ Na sua Agenda Social Renovada (COM(2008) 412), a Comissão já tinha sublinhado que prestaria uma atenção acrescida à projecção externa das suas políticas sociais e às consequências sociais das suas políticas internas a nível global.

⁷ COM(2007) 724 de 20.11.2007.

⁸ COM(2008) 412 de 2.7.2008.

⁹ Os custos globais que representam para os operadores europeus os entraves não pautais unicamente da China foram estimados em 21,4 mil milhões de euros. Ver: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133299.pdf

¹⁰ COM(2008) 774 e SEC(2008) 2853.

desconhecimento dos mercados de exportação) estão a tornar-se mais importantes do que os entraves convencionais ao comércio sob a forma de direitos pautais e direitos à importação¹¹.

Entre os **entraves não pautais mais frequentes** podem apontar-se procedimentos aduaneiros complicados, disposições e práticas fiscais discriminatórias, regulamentação técnica, normas e procedimentos de avaliação da conformidade, medidas sanitárias e fitossanitárias, restrições ao acesso a matérias-primas, protecção e aplicação insuficientes dos direitos de propriedade intelectual, entraves ao comércio de serviços e ao investimento directo externo, regras restritivas e/ou não transparentes em matéria de contratos públicos assim como utilização abusiva de instrumentos de defesa comercial ou de subvenções.

Porém, fazer face a estes entraves é uma tarefa complexa, que representa um desafio técnico e moroso. A resposta não é simples. Está em grande parte dependente da origem dos entraves e de poderem ser gravosos mas prosseguirem objectivos legítimos ou serem considerados medidas injustificadas. Há em geral duas categorias de entraves. Alguns deles resultam simplesmente de diferenças, por exemplo na abordagem legislativa e nos objectivos que visam alcançar em matéria social, laboral, de ambiente, de saúde pública e de defesa dos consumidores. Outros são utilizados de maneira mais sistemática para favorecer ou proteger a produção nacional; como acontece, por exemplo, com normas especiais, exigências de testes ou necessidades de documentação excessivas. Este tipo de entraves requer uma resposta da UE forte e orientada, fazendo apelo a instrumentos mais assertivos, ao passo que os entraves do primeiro tipo podem ser considerados no âmbito de uma cooperação e diálogo a longo prazo, de carácter mais sistémico. Esta situação é particularmente relevante no contexto das diferenças em matéria legislativa.

2.2. Exemplos de entraves enfrentados por exportadores europeus

O número crescente de entraves efectivamente suprimidos reflecte o êxito da abordagem estratégica descrita pela Comissão na sua estratégia de acesso aos mercados. No entanto, ainda persistem entraves importantes nos principais mercados-alvo da UE, o que indica haver muito ainda por fazer para melhorar o acesso aos mercados, sendo necessário adoptar acções específicas.

Entraves não pautais no domínio das mercadorias

No domínio do comércio das mercadorias, as diferenças legislativas podem criar obstáculos no acesso aos mercados, uma vez que podem gerar custos adicionais para os fabricantes, por exemplo quando os produtos devem ser testados por laboratórios independentes e ser certificados no mercado-alvo antes da sua comercialização, ou se for necessário desenvolver versões especiais dos produtos para respeitar regulamentações técnicas pormenorizadas. Isto significa que a **transparência** e a **previsibilidade** da legislação são fundamentais para as sociedades com actividades em países terceiros. A acção da UE para uma maior convergência e uma melhor cooperação legislativa neste domínio centra-se na abordagem da segunda categoria de entraves supramencionada.

¹¹ Embora estas conclusões se apliquem de forma genérica a todos os sectores de actividade considerados, há determinados sectores e países em que as pautas constituem ainda os principais obstáculos ao comércio para as empresas europeias que exportam para países terceiros.

Os exemplos que a seguir se apresentam, de sectores economicamente relevantes para a UE, ilustram domínios onde poderiam ser adoptadas medidas para lutar contra os importantes entraves ao comércio¹².

No que respeita ao **sector automóvel** (incluindo as peças dos veículos automóveis, como os pneus) observa-se a existência de entraves importantes relativos às normas em vigor, nomeadamente no Brasil, na China, na Índia, em Taiwan, na Coreia e na Indonésia. O **sector químico** tem de fazer face a obstáculos consideráveis nas suas exportações para a Ásia, e em particular para a China (por exemplo no que diz respeito ao registo de certos produtos químicos e à aplicação de processos de importação complexos). Além disso, entre as principais dificuldades encontradas no âmbito do comércio de produtos químicos são também de referir as operações de desalfandegamento e a falta de transparência legislativa.

No que toca aos **produtos farmacêuticos**, o acesso a mercados potencialmente importantes, como os mercados chineses, coreanos, taiwaneses, japoneses, russos e de vários países da ASEAN, é fortemente obstruído por medidas referentes a procedimentos de registo (nomeadamente em matéria de normas, autorizações, aprovações, licenças, garantias financeiras e testes), ao reembolso e à fixação do preço dos produtos importados, bem como relativas a uma insuficiente protecção dos dados. Para os **dispositivos médicos**, o não alinhamento com as orientações e práticas internacionais estabelecidas pelo *Global Harmonisation Task force* (grupo de trabalho para a harmonização global) ou as diferentes práticas legislativas de países como o Brasil, a Índia, o Japão, a China, Taiwan e a Coreia constituem um entrave significativo ao comércio. No caso específico dos dispositivos médicos, os atrasos no registo dos produtos são outra preocupação séria.

No plano horizontal, vários sectores importantes (em especial os aparelhos eléctricos, a electrónica e as TIC, os veículos automóveis, as máquinas e a indústria dos brinquedos) são abrangidos pelo sistema chinês de certificação obrigatória, o que constitui uma sobrecarga significativa e desproporcionada para os exportadores europeus. Além disso, uma ampla gama de produtos informáticos é afectada pelo novo projecto legislativo chinês relativo a normas de segurança. Noutros mercados de países terceiros, os exportadores europeus de **equipamentos eléctricos e electrónicos** defrontam-se igualmente com obstáculos consideráveis, como na Coreia e nos Estados Unidos, onde as normas sobre produtos nem sempre são conformes com as normas internacionais. Nos EUA, a fragmentação do mercado é ainda mais profunda pelo facto de as normas e regulamentações técnicas serem diferentes aos níveis federal, regional e estatal.

Os problemas que mais se fazem sentir no âmbito das **exportações dos principais produtos agro-alimentares** decorrem das medidas sanitárias e fitossanitárias que em alguns sectores representam entraves significativos em diversos mercados de exportação importantes. Um grande número de países terceiros, nomeadamente mercados fundamentais na Ásia, Europa Oriental, no Mediterrâneo e no Médio Oriente, assim como no continente americano, definiram normas que vão muito além das normas internacionais estabelecidas sem, no entanto, se basearem em quaisquer provas científicas. A dificuldade de ultrapassar estes entraves faz-se sentir ainda mais quando os países não são membros da OMC, não estando assim vinculados a regras multilaterais que proíbem medidas e práticas discriminatórias e sem fundamento científico. A consagração de normas privadas, que, cada vez mais, representa

¹² Ver relatório da Comissão sobre os resultados da UE na economia mundial, Outubro de 2008 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/141196.htm>.

importantes entraves ao comércio no âmbito das medidas sanitárias e fitossanitárias constitui outra fonte de dificuldades.

No que respeita ao **acesso equitativo às matérias primas**, das quais a indústria europeia é altamente dependente, um número crescente de restrições das exportações, nomeadamente através da imposição de direitos e contingentes, prejudica a competitividade da indústria da UE (mais de 400 linhas de produtos que integram diferentes matérias-primas, em países como a China, a Rússia, a Ucrânia, a Argentina, a África do Sul e a Índia)¹³.

Num plano transversal, a complexidade dos procedimentos aduaneiros, bem como as excessivas exigências em matéria de registo e de documentação a fornecer, colocam problemas significativos aos exportadores da UE num grande número de mercados de exportação importantes; é potencialmente o caso da legislação americana proposta, que prevê o varrimento electromagnético de 100% dos contentores por razões de segurança nacional.

Entraves relativos aos serviços e ao estabelecimento

O comércio de serviços e o investimento directo externo desempenham um papel fundamental na economia mundial. Na qualidade de maior exportador de serviços comerciais do mundo e de principal fonte de investimento directo externo, a UE tem um interesse óbvio em melhorar o seu acesso aos mercados externos e em libertar todo o potencial das capacidades europeias internas em matéria de serviços e de estabelecimento. Frequentemente, os nossos parceiros também partilham deste interesse. Aqueles que procuram atrair investimento directo externo e desenvolver as suas infra-estruturas têm muito a ganhar com a liberalização do investimento directo externo e do comércio de serviços, em particular em sectores como as telecomunicações, os transportes, a energia (ou seja, acesso aos recursos) e os serviços financeiros.

Vários entraves à entrada continuam a limitar o comércio de serviços e a impedir o crescimento económico. Os entraves ao comércio de serviços envolvem muitos sectores, desde os serviços bancários aos serviços de correio expresso. É muitas vezes mais complexo detectar, analisar e eliminar estes entraves do que os entraves pautais, dado estar em causa um amplo leque de legislações e de mecanismos de controlo. A UE está a envidar esforços para melhorar o livre comércio de serviços, bem como o investimento directo externo, no âmbito do quadro multilateral do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e através de acordos bilaterais de comércio livre.

Os principais obstáculos na área dos serviços e do estabelecimento são os entraves à entrada que dizem respeito a requisitos em matéria de nacionalidade ou de residência, os limites quanto à propriedade e às participações dos operadores estrangeiros, os limites relativos ao tipo da entidade jurídica ou a obrigação de se sujeitar, à entrada, a uma avaliação das necessidades económicas. Uma grande parte dos mercados importantes para a UE aplicou restrições ao investimento e à propriedade estrangeira, por exemplo, o Brasil, a Rússia, a China, o Japão, a Índia, e a maior parte dos países da ASEAN, bem como os EUA, onde as aquisições de empresas estrangeiras estão sujeitas a um processo de exame de segurança nacional (CFIUS). Os serviços financeiros, incluindo os seguros, são objecto de várias restrições em mercados como os dos EUA, do Canadá, do Brasil, da Índia, da Rússia, da China, do Japão e da África do Sul. Além disso, existem outros entraves importantes ao comércio dos serviços em vários sectores e em muitos países parceiros com interesse para as

¹³ COM(2008) 699 de 4.11.2008.

empresas europeias. É o que acontece, por exemplo, com os serviços jurídicos na Índia, na China e em Singapura, com os serviços de distribuição na Índia, na China e em países da ASEAN, com os serviços postais e de correio na Índia, no Brasil, na China e no Egipto, com os serviços de transportes no Brasil e na Índia, assim como no Canadá, África do Sul e Singapura, e, por fim, com os serviços de telecomunicações na China, na Coreia, no Japão, na Índia, no México e, com menor incidência, no Brasil.

Restrições em matéria de contratos públicos

Calcula-se que o valor dos contratos públicos representa, em média, 15% do PIB total dos países da OCDE e uma percentagem ainda mais elevada para os países em vias de desenvolvimento. Apesar do elevado valor dos contratos públicos, há ainda muito a fazer para a promoção de um acesso aberto e não discriminatório a estes mercados. Os fornecedores da UE podem basear-se no Acordo sobre Contratos Públicos (GPA), que prevê disposições comuns para os contratos públicos mais importantes e a publicitação dos principais contratos. Embora a UE, os EUA, o Japão, o Canadá, a Coreia e alguns outros países tenham assinado o GPA e a China tenha solicitado a sua adesão ao referido acordo, o mesmo não acontece com muitos outros membros da OMC. Tendo em vista o aumento da participação no GPA, a Comissão incentiva activamente os novos membros da OMC a aderir, insistindo nas vantagens de contratos públicos abertos e competitivos, e propõe processos de adesão mais atractivos, nomeadamente para países em vias de desenvolvimento.

Contudo, a cobertura não é total, sendo vários os domínios de contratos públicos e as entidades adjudicantes não sujeitos às regras do acordo, a título de exemplo, as pequenas empresas estrangeiras vêem-se amiúde excluídas dos contratos públicos nos EUA, no Japão e na Coreia, designadamente. Ao mesmo tempo, o mercado dos contratos públicos na UE está numa posição de relativa abertura à concorrência estrangeira, o que oferece nítidas vantagens em termos de relação qualidade/preço, bem como uma maior diversidade de ofertas competitivas, mas reduz a margem de manobra da UE para obter a abertura dos contratos públicos estrangeiros.

Entraves resultantes de uma protecção e de uma aplicação insuficientes dos DPI

A indústria europeia continua profundamente preocupada com a amplitude das violações dos seus direitos de propriedade intelectual (DPI) em certas regiões do mundo, devido à falta de protecção jurídica ou de um sistema repressivo eficaz. Vários mercados estrangeiros continuam a manter entraves significativos, dada a insuficiente protecção e aplicação dos DPI, nomeadamente no que respeita a indicações geográficas. Problemas ligados aos DPI foram assinalados, nomeadamente, na China, na Rússia, no Brasil e em vários países da ASEAN. Em alguns casos, como acontece com o desenho industrial, a intensificação da cooperação na área de I&D poderia facilitar o reforço da protecção dos DPI.

Segundo um estudo efectuado pela OCDE em 2007¹⁴, o comércio internacional de produtos contrafeitos ou pirateados representaria 200 mil milhões de dólares americanos por ano, o que ultrapassa o PIB nacional de cerca de 150 economias. Este valor não inclui, no entanto, produtos contrafeitos ou pirateados produzidos e consumidos a nível nacional nem os produtos digitais intangíveis pirateados e distribuídos via Internet. O estudo acrescenta que, se estes produtos fossem considerados, o montante total da contrafacção e da pirataria a nível mundial poderia ser acrescido de várias centenas de milhar de milhões de dólares.

¹⁴ Ver resumo com a referência DSTI/IND(2007)9/PART4.

Por outro lado, as estatísticas para 2007 sobre apreensões de produtos contrafeitos e pirateados efectuadas pelos serviços aduaneiros nas fronteiras da UE¹⁵ mostram que estas apreensões nunca foram tão elevadas, ultrapassando as 43 000 operações registadas, contra 37 000 apenas em 2006, o que representa um aumento de cerca de 17%. No total, 79 milhões de artigos foram apreendidos pelos serviços aduaneiros nas fronteiras da UE¹⁶. Registaram-se aumentos significativos em relação a 2006 em especial para certos produtos contrafeitos que representam um perigo para a saúde e para a segurança: cosméticos e cuidados pessoais (+ 264%), brinquedos: (+ 98%), géneros alimentícios (+ 62%), e medicamentos (+ 51%). Esta situação, além de representar uma ameaça para saúde e para a segurança, põe a competitividade da UE em risco.

3. A RESPOSTA DA UE AOS ENTRAVES EXISTENTES

A estratégia «Europa Global» sublinhou a necessidade de serem abertos mercados internos e externos e de serem criadas novas oportunidades para comércio. As empresas europeias precisam de poder competir equitativamente em mercados estrangeiros. A estratégia de acesso aos mercados estabelece uma abordagem mais estratégica e mais pragmática para eliminar os entraves ao comércio, através da utilização coordenada de todos os instrumentos disponíveis, incluindo a cooperação com os nossos parceiros comerciais.

Só a utilização coordenada de todos os instrumentos e recursos disponíveis e a consideração atenta das questões realmente prioritárias permitirá continuar a eliminar entraves ao comércio e adoptar uma resposta consistente sempre que os nossos direitos de acesso aos mercados forem injustamente negados. É evidente que não podemos depender de uma via ou mecanismo únicos para lutar contra os entraves ao comércio, sendo preferível optar pelo recurso a um vasto leque de instrumentos, tanto formais como informais, desde a negociação e o diálogo até medidas de diplomacia comercial, desde intervenções pontuais a investimentos a mais longo prazo. A nossa experiência ensinou-nos que, para ter êxito, devíamos combinar estes diferentes instrumentos.

3.1. Negociação de acordos comerciais

As **negociações** de acordos comerciais constituem um instrumento de base para garantir o acesso aos mercados para os exportadores da UE. Embora as negociações multilaterais no âmbito da OMC representem uma oportunidade única para implicar quase todos os nossos parceiros comerciais, frequentemente as negociações bilaterais permitem obter compromissos mais abrangentes e aprofundados. Além disso, o simples facto de estarem a decorrer negociações pode encorajar a procura de soluções para diferendos antigos. Devido ao interesse recíproco que despertam, as negociações de adesão à OMC revelaram-se igualmente um instrumento útil para a eliminação dos entraves ao comércio.

A rápida conclusão do **ciclo de negociações de comércio mundial de Doha** reforçaria o sistema comercial global, assim como as regras destinadas a garantir mercados abertos e equitativos, e permitiria um novo acesso aos mercados. A abordagem multilateral é essencial

¹⁵ Ver sítio Web da DG TAXUD:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

¹⁶ Ver sítio Web da DG TAXUD:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

para instaurar um sistema de direito internacional. A ronda de negociações comerciais de Doha tem por objectivo reduzir não só os entraves pautais entre os membros da OMC, mas também os entraves não pautais, por exemplo através de um acordo de facilitação de comércio.

A nível bilateral e regional, o objectivo da UE de celebrar **acordos de comércio livre (ACL)** globais, nomeadamente com importantes parceiros comerciais na Ásia, permitirá dispor de um quadro de qualidade e de um instrumento eficaz para melhorar as possibilidades de acesso aos mercados pelas empresas europeias. Para além da eliminação dos entraves pautais, estes acordos estabelecem novas formas de lutar eficazmente contra entraves não pautais ao comércio que não sejam justificados. Entre os elementos inovadores, destacam-se, nomeadamente, regras estritas para fazer face a entraves não pautais em certos sectores, um mecanismo melhorado de cooperação e consulta sobre obstáculos técnicos ao comércio (OTC) e medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), a inclusão de um capítulo sobre o acesso ao mercado dos serviços e dos investimentos, os contratos públicos e a concorrência, incluindo as subvenções, o reforço da protecção e do respeito dos direitos de propriedade intelectual (com referência às indicações geográficas) bem como um capítulo sobre as questões aduaneiras e a facilitação do comércio. Além disso, no plano horizontal, um mecanismo de mediação para os entraves não pautais complementará as disposições sobre a resolução dos litígios e os compromissos em matéria laboral e no âmbito das normas ambientais, a fim de promover o desenvolvimento sustentável. Seria conveniente instaurar um acompanhamento rigoroso da aplicação efectiva dos ACL, a fim de se assegurar que os parceiros da UE respeitam efectivamente os seus compromissos.

3.2. Relações bilaterais

A questão dos entraves relativos ao acesso aos mercados pode igualmente ser abordada de outras maneiras no âmbito dos nossos contactos regulares ou de contactos pontuais com países terceiros.

De uma forma mais sistemática, o **diálogo bilateral** que, na maioria dos casos, incide sobre um grande número de diferentes sectores, constitui um método eficaz e institucionalizado para abordar e acompanhar regularmente os entraves ao comércio e as questões legislativas, podendo a questão ser debatida a um nível político mais elevado como, por exemplo, no âmbito do Mecanismo de Diálogo Económico e Comercial de Alto Nível com a China (MAN) ou do Conselho Económico Transatlântico com os Estados Unidos. Uma outra possibilidade é a organização de cimeiras políticas entre a UE e os seus parceiros mais importantes. Este tipo de diálogo, que pode ser ainda mais intensificado, adequa-se perfeitamente ao reforço da convergência legislativa através da cooperação internacional.

Uma diplomacia comercial assertiva, organizada tanto a nível central, a partir de Bruxelas, como localmente, no país terceiro em causa, é especialmente vocacionada para eliminar entraves numa base pontual ou como intervenção específica em ordem a reforçar uma estratégia a longo prazo. O desenvolvimento da coordenação entre a Comissão, os Estados-Membros e as empresas através da Parceria para o Acesso aos Mercados deveria contribuir para explorar plenamente o potencial dos contactos bilaterais da Comissão e dos Estados-Membros quando actuam em conjunto e articulam eficazmente os nossos interesses no estrangeiro.

Além disso, a **Assistência relacionada com o Comércio** da UE contribuiu igualmente para a eliminação ou redução de entraves ao comércio através, nomeadamente, da formação de

funcionários de alfândega, o que permitiu criar um quadro para aumentar a eficácia dos procedimentos aduaneiros.

3.3. Instrumentos formais

Os processos de notificação no âmbito dos **acordos da OMC sobre os OTC¹⁷ e sobre as SPS¹⁸** constituem instrumentos cada vez mais importantes para garantir oportunidades de comércio livre. Os Comitês OTC e SPS, sediados em Genebra, servem de plataformas de consulta e de negociação multilaterais para todos os membros da OMC, tendo por objectivo controlar e assegurar o respeito das disposições destes acordos. A obrigação de notificar medidas novas à OMC permite que os parceiros possam reagir numa fase inicial e comunicar as suas preocupações. Um compromisso e acompanhamento firmes e activos são condições essenciais para aumentar as possibilidades de impedir novos entraves ao comércio.

Sempre que seja impossível encontrar uma solução mutuamente aceitável para suprimir um diferendo de comércio, instrumentos formais e vinculativos, como o **processo instituído pelo regulamento comunitário relativo aos entraves ao comércio** ou o **mecanismo de resolução dos litígios da OMC**, podem constituir medidas de reparação eficazes. O regulamento da Comissão relativo aos entraves ao comércio coloca à disposição das empresas europeias um mecanismo que lhes permite agir contra os entraves ao comércio que limitam o seu acesso aos mercados de países terceiros, solicitando à Comissão que examine as queixas e tente obter reparação. O mecanismo de resolução de litígios da OMC é um instrumento útil para eliminar os entraves incompatíveis com as regras da OMC e impor o seu cumprimento. Além disso, a possibilidade de fazer face aos entraves ao comércio através de mecanismos bilaterais de resolução dos litígios e de mediação, como prevê a nossa nova geração de ACL, será uma solução cada vez mais utilizada, que nos permitirá expandir o acesso aos mercados.

3.4. Cooperação legislativa

A UE possui uma longa experiência em matéria de convergência e de cooperação legislativas¹⁹, tendo em conta que o mercado único foi construído a partir de diferentes ordenamentos jurídicos nacionais. O elevado grau de protecção social dos seus trabalhadores, os exigentes padrões de segurança em relação aos bens vendidos nos seus mercados, a qualidade da tutela dos consumidores e a legislação exemplar no plano mundial em matéria de protecção do ambiente que caracterizam a Europa incitaram os países terceiros a estabelecer normas igualmente rigorosas. Um dos objectivos centrais da cooperação legislativa é a promoção de normas exigentes no estrangeiro.

A cooperação legislativa bilateral ou multilateral permite ultrapassar certos entraves desnecessários que decorrem de diferentes práticas legislativas. A cooperação legislativa estabelece não só um mecanismo para tratar das questões legislativas bilaterais, mas contribui igualmente para o desenvolvimento de relações entre os legisladores, o que propicia a troca de informações sobre alterações legislativas consideradas ou previstas (através de alertas precoces), bem como sobre boas práticas. Em alguns casos, a convergência legislativa pode ser a melhor solução. Noutros, podem revelar-se mais adequados os acordos de reconhecimento mútuo ou de equivalência (que surgem, por vezes, após ter sido alcançado um certo grau de convergência). De qualquer forma, a visibilidade dos eventuais

¹⁷ Obstáculos técnicos ao comércio.

¹⁸ Medidas sanitárias e fitossanitárias.

¹⁹ Ao abordar a cooperação legislativa, a presente comunicação centra-se nos aspectos que se referem mais directamente ao acesso ao mercado e à eliminação de entraves ao comércio. Outros aspectos de cooperação legislativa incluem a integração económica, uma melhor defesa do consumidor e a evolução para regulamentos de aplicação global.

desenvolvimentos normativos é essencial para auxiliar a indústria a planificar as suas actividades.

Os diálogos bilaterais evocados em 3.2 constituem um instrumento institucionalizado eficaz para tratar e acompanhar de forma sistemática as questões legislativas e outros entraves ao comércio.

Os **acordos de reconhecimento mútuo** conferem à parte exportadora o direito de certificar produtos, antes da sua exportação, com base nas exigências legislativas específicas da parte importadora. No domínio das medidas sanitárias e fitossanitárias, um instrumento semelhante é o reconhecimento da equivalência de medidas aplicadas pelo país exportador com as medidas em vigor no país importador. Os **PECA** (Acordos Europeus de Avaliação da Conformidade e Aceitação de Produtos Industriais) promovem a convergência legislativa, instando o país parceiro (no âmbito quer do processo de alargamento quer da Política Europeia de Vizinhança) a adoptar certos elementos do acervo comunitário em matéria de comércio das mercadorias, o que lhe permitirá integrar-se totalmente no mercado único europeu dos produtos em causa.

Convergência e cooperação legislativas com países-chave

Países candidatos: As negociações de adesão com a Croácia e a Turquia têm por objectivo que estes dois países apliquem plenamente o acervo comunitário. A união aduaneira com a Turquia constitui um instrumento suplementar para acelerar a convergência legislativa. Uma série de acordos de estabilização e de associação permitiu criar uma zona de comércio livre entre a União e os países dos Balcãs Ocidentais e preparar estes países para uma futura adesão à UE. A cooperação legislativa é prosseguida através destes acordos. Todos os países, potenciais candidatos e candidatos, beneficiam de um financiamento comunitário substancial, nomeadamente através da «assistência técnica em matéria de reforço das instituições» que faz parte do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), mas também através do programa TAIEX, que propõe uma assistência para a adopção, a aplicação e o controlo da aplicação do acervo comunitário (designadamente, em domínios como a avaliação da conformidade, os contratos públicos e os DPI).

Parceiros da Política Europeia de Vizinhança (PEV): A Política Europeia de Vizinhança (PEV) visa intensificar a integração e a cooperação económicas com os países vizinhos da UE. A cooperação e a convergência legislativas estão no cerne da PEV e baseiam-se nos acordos de parceria e de cooperação. Como sublinhado no plano de relançamento da economia europeia, a integração e a cooperação económicas com os países vizinhos serão progressivamente reforçadas, nomeadamente por intermédio de ACL aprofundados e exaustivos que abrangem praticamente todo o comércio e procurem o mais elevado grau possível de liberalização. A futura Parceria Oriental criará perspectivas reais para melhorar a circulação das mercadorias, dos capitais e dos serviços e para modernizar as economias dos países parceiros. A UE e os seus parceiros podem reflectir, no futuro, numa abordagem de comércio regional mais ampla, que permita pleno acesso ao mercado interno na sequência da adopção integral de todos os elementos relevantes do acervo comunitário. Um primeiro exemplo desta abordagem é o acordo de associação e de comércio livre que está a ser negociado com a Ucrânia. Com os vizinhos do Sul, a cooperação baseia-se em acordos de associação. O aprofundamento da cooperação legislativa é um elemento essencial do desenvolvimento das nossas relações comerciais com os países Euromed, tendo em vista o estabelecimento de uma zona de comércio livre. A prazo, o objectivo é criar um espaço económico comum que agrupe todos os países abrangidos pela política europeia de vizinhança.

EUA: São o parceiro mais importante da UE. A cooperação intensa e, sempre que possível, a convergência das nossas abordagens legislativas, da maior importância estratégica e económica, permitiriam aprofundar o comércio transatlântico e poderiam contribuir para a elaboração de normas de aplicação global. Instituído para esse efeito em 2007, o *Transatlantic Economic Council* (TEC) é uma entidade política de alto nível a quem cabe imprimir um impulso político aos projectos destinados a criar um mercado transatlântico livre de quaisquer entraves e apoiar toda uma série de diálogos sectoriais sobre legislação. Promove a convergência legislativa a montante e a eliminação a jusante dos entraves e constrangimentos a que as empresas têm de fazer face dos dois lados do Atlântico. Permite nomeadamente uma importante simplificação das formalidades administrativas impostas à indústria farmacêutica, bem como a equivalência de normas contabilísticas.

China: O «mecanismo de consulta sobre os produtos industriais e a OMC/OTC» visa favorecer a compreensão e a transparência recíprocas dos nossos processos legislativos, tendo possibilitado, designadamente, a simplificação dos processos de certificação dos dispositivos médicos. As questões legislativas podem igualmente ser examinadas no âmbito do Mecanismo de Diálogo Económico e Comercial de Alto Nível UE - China (MAN), que trata dos problemas de natureza estratégica, na perspectiva de obtenção de resultados concretos. A UE pretende manter e desenvolver este mecanismo de diálogo de alto nível, assim como os diálogos em matérias legislativas sectoriais e de política industrial, a fim de garantir um verdadeiro acesso ao mercado chinês e a segurança dos consumidores de ambas as partes.

Rússia: A eliminação de entraves legislativos pesados e ineficazes facilitaria consideravelmente as relações económicas e o acesso das empresas europeias ao mercado russo. Por conseguinte, há um interesse mútuo em garantir a convergência legislativa entre a UE e a Rússia. A cooperação legislativa com a Rússia decorre actualmente no âmbito do espaço económico comum, tendo sido instaurados diálogos legislativos específicos em vários domínios estratégicos. Embora tivessem sido registados progressos significativos em várias matérias, outras requerem uma cooperação mais precisa e operacional. Nas relações económicas entre a UE e a Rússia, há ainda um enorme potencial inexplorado. A adesão da Rússia à OMC e os futuros compromissos que assumirá enquanto membro desta organização permitirão resolver diversos problemas. A cooperação legislativa é um objectivo central da UE, que será tratado no âmbito das negociações actualmente em curso para a definição de um novo quadro jurídico das relações entre a UE e a Rússia.

Japão: Os entraves não pautais constituem um dos problemas essenciais das nossas relações económicas. De assinalar a existência de diversos diálogos entre a UE e o Japão, nomeadamente sobre reformas legislativas. Há muito a ganhar em prosseguir as discussões com o Japão sobre um vasto leque de interesses sectoriais. Dada a sua importância económica, a cooperação legislativa com o Japão deveria ser intensificada.

Canadá: No âmbito de um novo acordo de grande alcance, que abrange tanto o comércio como o investimento, a cooperação legislativa deve ser desenvolvida e reforçada. A cooperação com o Canadá deve também ter em conta a cooperação legislativa com os EUA, de forma a ser alcançada uma convergência trilateral.

3.5. Parceria para o Acesso aos Mercados

A fim de otimizar a plena utilização destes instrumentos e complementar os esforços envidados para lutar contra os entraves ao comércio, a estratégia de acesso aos mercados

estabeleceu uma nova e reforçada parceria entre a Comissão, os Estados-Membros e as empresas, para que pudessem ser partilhados todos os recursos e experiência disponíveis para detectar, analisar e eliminar estes entraves. Esta diligência foi apoiada largamente pelo Parlamento Europeu²⁰ e pelo Conselho²¹. As reuniões mensais do Comité consultivo sobre o acesso aos mercados passaram a ser o ponto de referência para a coordenação com os Estados-Membros e as empresas, beneficiando do apoio de grupos de peritos especializados para tratar de casos, sectores ou regiões específicos²². Além disso, foram constituídas equipas locais de acesso aos mercados na maior parte dos principais mercados de exportação da UE, combinando a especialização e o empenho das delegações da Comissão, das embaixadas dos Estados-Membros e das entidades que representam as empresas europeias. O trabalho efectuado por estas equipas locais de acesso aos mercados, que consiste nomeadamente em acompanhar a legislação do país de acolhimento e em fornecer os conhecimentos e os contactos necessários, é particularmente útil para prevenir o aparecimento de novos entraves graças a um «mecanismo de alerta precoce» muito eficaz. Além disso, graças ao conhecimento de que dispõem sobre as condições locais, estas equipas permitem que o tratamento de casos individuais possa beneficiar de conhecimentos mais especializados. Por outro lado, as equipas mencionadas desempenham no terreno um relevante papel na coordenação da actuação da Comissão, dos Estados-Membros e das empresas, permitindo a efectiva articulação das preocupações europeias no que diz respeito ao comércio.

Por fim, para incrementar a sua acção, a Comissão intensificou a cooperação com países terceiros, nomeadamente os EUA e o Japão, sobre questões de interesse comum relativas ao acesso aos mercados, através da troca de informações e de acções coordenadas, tanto comuns como paralelas.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS

Todos os instrumentos descritos supra devem ser utilizados para garantir que a UE permaneça um mercado aberto e que, simultaneamente, as empresas europeias possam dispor de um acesso cada vez maior aos mercados de países terceiros. No contexto da estratégia de acesso aos mercados, a Comissão, os Estados-Membros e as empresas devem continuar a empenhar-se activamente para que a UE Europeia aja de maneira coordenada nos países terceiros e articule os seus interesses com eficácia no estrangeiro.

Esta situação assume especial relevo no actual contexto económico, em que a dimensão externa da Estratégia de Lisboa é chamada a desempenhar o seu papel, reforçando o compromisso e centrando-se no crescimento e no emprego.

Para além dos nossos esforços para uma conclusão célere da ronda de negociações de Doha e para a celebração de acordos de comércio livre ambiciosos, será dada particular atenção aos seguintes domínios:

- Actividades relativas ao acesso aos mercados que digam respeito a **sectores de forte potencial de crescimento**, como os relativos aos veículos automóveis, produtos

²⁰ Relatório sobre a estratégia da UE para melhorar o acesso das empresas europeias aos mercados (2007/2185 (INI)) de 7.1.2008, ref. A6-0002/2008, RR\396713EN.doc, PE396.713v02-00

²¹ Conclusões do Conselho, de 18 de Junho de 2007, documento 10542/07;

²² Grupo de trabalho sobre as vacinas/Japão; pneus/ Índia, China e Indonésia; dispositivos médicos/ Índia, China, Coreia, Taiwan, Brasil e Turquia; TIC/Turquia e China.

farmacêuticos, produtos químicos, electrónica, máquinas e produtos ecológicos, bem como no que respeita **aos serviços, ao estabelecimento e aos contratos públicos**. No caso dos serviços, foram recentemente constituídos grupos de trabalho (inicialmente relativos aos serviços postais e de distribuição) para fazer face aos principais entraves a mercados susceptíveis de oferecer oportunidades significativas aos prestadores de serviços europeus.

- **Protecção e aplicação dos DPI** em países terceiros através de: celebração de acordos bilaterais que consagrem disposições circunstanciadas nesta matéria, nomeadamente no que respeita à aplicação da legislação; intensificação da cooperação e dos diálogos bilaterais e programas de cooperação técnica, designadamente na China e nos países da ASEAN. Um plano de acção sobre o controlo da aplicação dos DPI pelos serviços aduaneiros será assinado em breve com a China. A cooperação bilateral com os EUA em matéria de aplicação dos DPI será igualmente prosseguida. A fim de garantir um melhor acesso aos mercados para os produtos europeus protegidos por uma indicação geográfica e responder aos pedidos apresentados neste sentido por países terceiros como a Índia, estudaremos a possibilidade de atribuir uma indicação geográfica a produtos não agrícolas.
- O acesso aos mercados das **pequenas e médias empresas (PME)**, como consagrado no «*Small Business Act*» (SBA)²³, incluindo uma assistência especial para determinar e atenuar os custos suportados para obter informações sobre o contexto normativo, jurídico e cultural dos potenciais mercados de exportação.

A UE deve utilizar o seu peso económico e reforçar as suas relações económicas e comerciais com as principais economias mundiais. Devemos continuar, juntos, a tecer a teia das nossas relações comerciais, legislativas e, de um modo mais geral, económicas. Enquanto não existe um modelo único para as relações com todos os parceiros, a UE deve definir melhores métodos para coordenar as dimensões internas e externas das suas políticas e para encetar um amplo diálogo com os seus parceiros principais. Neste contexto, também deve considerar-se a melhor maneira de promover as normas fundamentais no âmbito de direito do trabalho e o programa para um trabalho digno acordados a nível internacional.

As futuras actividades da UE devem ser guiadas pelos princípios seguintes:

1) **Uma abordagem coordenada**

Todos os esforços para melhorar o acesso aos mercados e as oportunidades de exportação para as empresas europeias, bem como todos os outros aspectos relativos à cooperação e à convergência legislativas, devem ser coordenados e claramente ligados ao programa para a competitividade externa. Estes esforços devem ser bem orientados e correctamente dirigidos, devem utilizar o melhor possível os instrumentos disponíveis e não se limitarem a discussões com os nossos parceiros, pontuais e isoladas, sobre domínios concretos. Deve ser garantido o controlo político do processo com os parceiros mais importantes da UE. A estratégia de acesso aos mercados constitui um quadro importante no qual esta coordenação deve tomar lugar.

(2) **Estabelecimento de prioridades**

²³ COM (2008) 394 de 25.6.2008.

A fixação das prioridades é um elemento decisivo: a luta contra os entraves ao comércio, independentemente da sua natureza, exige muitos recursos. Devemos zelar para que os esforços da UE para abertura dos mercados e cooperação em matéria legislativa tenham um impacto económico real e sustentável e possam ser realizados num prazo razoável. Deve ser dada prioridade aos parceiros, sectores e políticas de grande interesse económico, quer efectivo quer potencial. Os compromissos assumidos com os países vizinhos devem igualmente constituir uma prioridade, tendo em conta o objectivo político mais amplo de integração económica com estes países que a UE prossegue.

(3) **Ouvir as partes interessadas**

A parceria reforçada entre a Comissão, os Estados-Membros e as empresas no âmbito da estratégia de acesso aos mercados revelou-se muito eficaz, eficácia que deveria ser transmitida a todos os aspectos das actividades em matéria de acesso aos mercados e de cooperação legislativa. Uma coordenação a montante no âmbito da parceria e com os países terceiros será essencial para a aplicação de uma abordagem dinâmica de prevenção e de supressão dos entraves ao comércio.

(4) **Plena utilização de toda a panóplia de instrumentos disponíveis**

As relações entre a União e os seus principais parceiros comerciais incluem um vasto leque de actividades, que, até à data, foram muitas vezes levadas a cabo independentemente umas das outras. Esta situação dificulta a avaliação dos correspondentes benefícios. No futuro, a CE deveria examinar os domínios em relação aos quais os nossos parceiros, apesar de continuarem a impor entraves importantes às empresas europeias, beneficiam da cooperação com a União, como acontece, por exemplo, com os programas de investigação e de desenvolvimento. Devemos utilizar todos os instrumentos de que dispomos de maneira orientada e coerente, a fim de aumentarmos as oportunidades de exportação para os exportadores europeus e melhorarmos o quadro normativo global.

5. CONCLUSÃO

A presente comunicação tem por objectivo garantir mais oportunidades para as empresas europeias nos países terceiros e conciliar as políticas internas e externas.

Trata-se igualmente do primeiro relatório anual sobre o acesso aos mercados, que dá conta dos principais entraves existentes. Eliminar com sucesso estes entraves requer uma articulação assertiva dos interesses europeus em matéria de comércio através de uma posição única. O êxito das acções da UE continuará a depender em grande medida do empenho efectivo de todas as partes interessadas.

A resposta aos entraves ao comércio deve ser coerente e precisa. A UE dispõe de diferentes instrumentos para ultrapassar estes entraves e promover a convergência legislativa. Deve utilizar todos os instrumentos de maneira estratégica e zelar por uma maior integração da agenda política externa, que favoreça compromissos e soluções vantajosas para todas as partes. A Comissão garantirá que o potencial oferecido pela cooperação legislativa seja plenamente explorado, a fim de antecipar os desafios comerciais e assegurar uma cooperação mutuamente benéfica desde as fases mais precoces do processo legislativo. A cooperação

legislativa oferece vantagens não só em matéria de acesso aos mercados mas igualmente em domínios como a tutela dos consumidores, a melhoria das normas ambientais, a recolha das informações de base requeridas para a redacção da legislação e a redução dos custos comerciais das empresas.

A presente comunicação estabelece pistas para eliminar os entraves legislativos e melhorar o acesso aos mercados, a fim de gerar crescimento e criar empregos. A Comissão perseguirá activamente estes objectivos em 2009, reflectindo, nomeadamente, sobre a maneira de aprofundar a cooperação legislativa. Estes esforços serão combinados com o prosseguimento do reforço da Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego após 2010.